

De l'intervention directe de l'Etat dans les Compagnies de Navigation maritime

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mercredi 13 Juin 1934, à 14 heures

PAR

G. FABRY

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

JURY DE LA THÈSE

Président : M. RIPERT, professeur

Suffragants { *M. CASSIN, professeur*
M. AMIAUD, professeur

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunie

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1934

Tous droits réservés

THÈSE POUR LE DOCTORAT.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

De l'intervention directe de l'Etat dans les Compagnies de Navigation maritime

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mercredi 13 Juin 1934, à 14 heures

PAR

G. FABRY

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

JURY DE LA THÈSE

Président : M. RIPERT, professeur

Suffragants { M. CASSIN, professeur
M. AMIAUD, professeur

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunie

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1934

Tous droits réservés



DE L'INTERVENTION DIRECTE DE L'ÉTAT DANS LES COMPAGNIES DE NAVIGATION MARITIME

INTRODUCTION

§ 1. — L'ÉVOLUTION DES TRANSPORTS MARITIMES AU XIX^e SIÈCLE (1)

Le XIX^e siècle a vu une transformation radicale de notre marine marchande.

Etroitement liée à toutes les manifestations de l'économie mondiale, son évolution reflète fidèlement les progrès de la technique industrielle et les fluctuations de la vie économique :

développement de la grande industrie ;

concentration des entreprises ;

élargissement des marchés et simultanément lutte de la concurrence internationale.

Alors que la marine marchande, jusqu'au début du XIX^e siècle, constitue une petite industrie mettant en œuvre de faibles moyens, suffisants à un trafic irrégulier et de peu d'importance, que l'armement est une

(1) De Rousiers. Les grandes industries modernes, t. IV ch. I et II.
R. Verneaux. L'industrie des transports maritimes, t. I.
A. Colin. La navigation commerciale au 19^e siècle.
Ripert. Droit Maritime, I, p. 814.

entreprise rémunératrice à la portée de l'armateur et de ses moyens personnels, la révolution industrielle et partant économique de la première moitié du siècle a complètement bouleversé cet aspect.

D'une part, l'application de la vapeur à l'industrie maritime transforme profondément le matériel et par là même la nature des cargaisons, appelant à la vocation maritime un grand nombre de marchandises nouvelles ; d'autre part, les mêmes progrès techniques transforment l'ensemble des circonstances économiques. La vapeur et le télégraphe créent pour le commerce des exigences toutes nouvelles quant à la rapidité et à la régularité.

Le rythme de la production, l'outillage complexe et coûteux de l'industrie moderne nécessitent un approvisionnement certain au fur et à mesure des besoins : d'où la nécessité de services réguliers assurant les transports à jour fixe.

Mais de tels services, exigeant un matériel considérable, ne peuvent être créés que par de grandes entreprises. Seules des sociétés disposant de gros capitaux peuvent désormais se charger des transports maritimes qui entraînent un tel effort financier (prix de revient des navires, entretien, amortissement rapide).

La concurrence, d'autant plus intense que le trafic maritime a un caractère rigoureusement international, aboutit nécessairement à la concentration des entreprises, le nombre étant limité des compagnies

qui peuvent réaliser une organisation complète pour satisfaire les besoins du public entre deux points (2).

Cette concurrence devrait même pousser les entreprises ou les pays à la formation d'ententes internationales pour mettre fin à une lutte ruineuse, mais ici, comme dans la plupart des autres domaines économiques et plus intensément que dans ceux-ci, les rivalités nationales s'affrontent, la marine marchande de chaque pays est considérée comme un élément nécessaire au développement du commerce national, qu'il s'agit de protéger au même titre que l'industrie ou l'agriculture (3).

§ 2. — LES GRANDES COMPAGNIES DE NAVIGATION MARITIME

A l'armateur s'est donc substitué, dès la moitié du siècle dernier, la grande compagnie de navigation. L'armement s'est groupé autour de quelques puissantes sociétés anonymes qui concentrent autour d'elles un immense faisceau d'intérêts.

Pour satisfaire aux besoins d'un marché de plus en plus vaste, dont les débouchés se sont multipliés, il leur a fallu sillonner le monde de services rapides et réguliers, car plus une entreprise offre de départs fréquents, de correspondances multiples dans toutes les directions, de commodités, plus elle prend une place importante, plus elle draine le trafic des mar-

(2) De Rousiers. *Op. cité*, chap. II. Sur les ententes, chap. III.

(3) Rivain, La crise de la marine marchande. *Europe Nouvelle*, 21 novembre 1931.

Cangardel. Les causes de décadence de notre marine marchande. *Journal de la Marine Marchande*, 15 fév. 1934.

chandises lourdes qu'elle assure par ses cargos. *Trade follows flag*, dit-on. Le pavillon commercial surclassé sur les lignes régulières de paquebots perd ses relations, ses marchés, et le trafic des navires de charge s'en ressent aussitôt.

Nécessité donc pour les Compagnies de navigation d'entretenir des services de paquebots réguliers et rapides dans le plus grand nombre possible de directions (4).

Mais l'obligation d'affecter à de telles lignes un nombre important d'unités qui se déclassent rapidement et dont l'amortissement doit se faire sur un rythme accéléré, de maintenir sur ces lignes une constante amélioration de confort, de réaliser surtout des vitesses de plus en plus grandes alors qu'il est impossible de les faire payer au prix de revient, entraînerait les Compagnies de navigation maritime à se désintéresser de l'exploitation de certaines lignes, de services déficitaires et par là même à l'abandon de relations suivies avec certaines régions du globe ou certaines de nos colonies.

C'est pour qu'une telle éventualité ne se produise pas que l'Etat a passé des conventions avec les grandes Compagnies de navigation et les a soutenues financièrement dans l'exploitation des lignes régulières de paquebots.

Ce n'est pas seulement en effet l'entreprise de navigation qui tire un profit de l'établissement de lignes régulières, mais le pays lui-même (5). Commerciale-

(4) Colson. *Economie Politique*, t. VI, p. 330.

(5) Fraissinnea. *Le problème de la marine marchande*.
Boyer. *Les conventions maritimes postales*. (Thèse.)
Rapport Valude. *Doc. Parl. Chambre*, n° 2439, 31 mars 1921.

ment, en développant le trafic général par mer, elles constituent un appoint important à la prospérité de la marine marchande. Réclame permanente, les paquebots sont un auxiliaire efficace des industries d'exportation. Du point de vue colonial, elles établissent un lien indispensable avec nos possessions d'outre-mer et seules en temps de guerre sont susceptibles d'assurer le ravitaillement rapide de la métropole en denrées, en matières premières, ainsi que le transport des troupes. Enfin sur le terrain de la politique extérieure, une grande nation est tenue d'être reliée aux ports de l'étranger avec lesquels elle est en relation : instrument de propagande, de prestige et d'indépendance, symbole de la puissance commerciale et industrielle d'un pays, voilà ce que représente une ligne régulière de paquebots aux yeux des autres nations.

Cette nécessité pour l'Etat d'assurer ou de faire assurer des relations maritimes régulières s'est dégagée au fur et à mesure que la marine marchande a pris une importance de plus en plus grande.

Alors qu'au début l'Etat ne se souciait guère que d'assurer les relations postales, et dans ce but s'était adressé, après une tentative d'exploitation directe, aux Compagnies de navigation, les lignes contractuelles étant devenues un des éléments indispensables au développement de la vie nationale, la notion du service public est sortie de la notion du service postal.

§ 3. — LES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Service d'intérêt national : il est difficile d'enlever ce caractère aux lignes de navigation régulière. Que

les Compagnies se contentent d'exploiter les lignes les plus rémunératrices au détriment d'autres cependant indispensables, qu'elles ne remplissent pas dans leur exploitation toutes les conditions que l'intérêt général exigerait, l'Etat devra ou bien assurer lui-même ces lignes ou charger les Compagnies de le faire dans certaines conditions, moyennant des avantages financiers. Il ne s'agit plus seulement de prendre en faveur des Compagnies des mesures qui compensent le protectionnisme du marché intérieur et dont peut bénéficier l'ensemble de la marine marchande, mais de se servir des Compagnies pour assurer un service d'intérêt général.

Intervention nécessaire de l'Etat et qui rentre dans son rôle. Sans doute s'applique-t-elle à un domaine dont le caractère économique est prépondérant, mais dont le caractère service public ne fait aucun doute, pas plus que pour d'autres moyens de transport, tels que les chemins de fer par exemple, ou plus récemment les transports aériens.

Il ne s'agissait que de savoir par quelle forme juridique et par quel procédé technique la puissance publique interviendrait de la façon la plus avantageuse et la plus efficace.

L'Etat a deux procédés à sa disposition : celui du droit privé ⁽⁶⁾, qui apparaît immédiatement inapplicable dans une branche aussi importante que celle des transports constituant par nature un service pu-

(6) V. Hauriou. Précis, p. 1.064.

blic, et celui du service public vers lequel on s'est aussitôt orienté (7).

Le procédé du service public peut prendre plusieurs formes juridiques (8) :

La régie, dans laquelle l'Administration se charge seule d'organiser, d'exploiter l'entreprise à ses risques et périls en employant à cette tâche un personnel de fonctionnaires ;

La concession, par laquelle l'Administration se décharge du service en en confiant l'exécution à une entreprise privée.

C'est ce dernier mode d'exploitation qui fut adopté, celui du service public délégué à une entreprise et qui réalise ainsi une association entre l'Administration et les entreprises, une collaboration des Compagnies au fonctionnement du service public. La régie convenait mal — on s'en était rendu compte — à l'exécution de services d'ordre économique dont la gestion exige une souplesse et une rapidité de décision que ne permettent pas les règles administratives, une expérience des affaires et un sentiment de ses responsabilités que l'on ne trouve pas chez les fonctionnaires. On lui préférait le système de la concession qui remet le service public à une organisation commerciale faisant appel aux finances publiques par le procédé de la subvention (9).

(7) Sur le procédé du service public : Jèze. *Principes généraux*, t. II, p. 2.

(8) Hauriou. *Précis*. p. 64.

(9) Avantages et inconvénients de la régie et de la concession : Hauriou, *Précis*, p. 1013 et ss. Truchy. *Economie Politique*, I, p. 193. Colson. *Economie Politique*, p. 407.

L'appui financier de l'Etat, contrepartie des charges imposées aux Compagnies pour l'exécution du service public, n'allait cependant pas sans une certaine intervention de l'Etat dans les Compagnies :

Limitée à une simple surveillance au début, elle prendra une forme de plus en plus directe au fur et à mesure que l'intervention pécuniaire de l'Etat deviendra plus importante.

En même temps le système de la concession va se modifier et tendre vers une régie intéressée, mais la communauté d'intérêts des Compagnies et de l'Etat apparaîtra si étroite, le caractère service public des Compagnies de navigation si net, qu'une intervention extérieure de l'Etat dans les entreprises chargées de l'exploitation des lignes d'intérêt général semblera insuffisante et cela même lorsque l'Etat aura acquis un droit de regard sur la gestion des Compagnies.

Il ne restait dès lors que deux solutions, deux procédés d'intervention ou plus exactement deux modes de gestion qui se sont dégagés après-guerre :

— ou l'Etat prenait complètement en mains l'exploitation d'un service public qu'il serait scandaleux, selon les partisans de cette idée, de laisser à une entreprise privée, non pour en faire une régie administrative mais une régie industrialisée calquée sur le modèle des entreprises privées et uniquement orientée vers l'intérêt général ;

— ou, puisque le concours financier de la puissance concédante était nécessaire, puisque son contrôle s'imposait de la façon la plus directe, tant pour la sauvegarde des intérêts financiers que pour la défense des

intérêts nationaux, l'Etat entrait dans les Compagnies de navigation comme associé, participant ainsi à la gestion des entreprises comme actionnaire et comme administrateur avec la possibilité d'exercer un contrôle interne et même de diriger les affaires, puisée dans l'apport de ses capitaux conformément aux règles du droit privé.

C'est cette dernière solution qui fut adoptée à la suite de circonstances particulières dans la réorganisation récente de notre principale Compagnie de navigation.

Que le nouveau statut de celle-ci constitue l'ébauche d'une future organisation générale des transports maritimes, cela est probable. Tout semble faire croire que l'intervention de l'Etat dans les Compagnies, quelque directe soit-elle, est devenue insuffisante et se transformera en une participation à la gestion des entreprises chargées des services publics.

Ainsi aboutira-t-on, en partant de ces deux procédés qui sont aux pôles de notre droit public, à une solution mixte qui voudrait ni laisser complètement l'exécution du service à une entreprise d'Etat, ni juxtaposer le service public à une entreprise privée, mais le confier à une entreprise dans laquelle l'Etat actionnaire et administrateur serait infiniment mieux placé pour exercer ses droits de puissance publique, pour prendre des engagements financiers, tout en laissant la gestion des affaires à des hommes ayant une expérience commerciale, à des actionnaires soucieux de leurs intérêts, réalisant par là une association intime

de la personne morale de droit public et des particuliers dans le cadre de la société anonyme.

Comment s'est effectuée cette évolution vers un interventionnisme de plus en plus direct de l'Etat dans les Compagnies de navigation aboutissant à la participation de l'Etat à la gestion de Compagnies constituées en entreprises d'économie mixte ? Comment fut réalisé le premier pas dans cette voie que suivra peut-être le prochain statut de la navigation maritime et vers laquelle semble s'orienter l'ensemble des transports publics ? C'est ce que nous essayerons de retracer au cours de cette étude.

PREMIÈRE PARTIE

L'intervention de l'Etat
dans les
Compagnies de Navigation maritime
au XIX^e et au début du XX^e siècle

CHAPITRE PREMIER

L'ABANDON DE LA RÉGIE DIRECTE

Dès l'origine de la navigation à vapeur, l'existence de transports maritimes réguliers fut considérée par les pouvoirs publics comme nécessaire pour assurer avec les plus proches pays des liaisons postales et de passagers.

Sans doute la navigation maritime ne présentait-elle pas l'importance d'intérêt national qu'elle acquerra par la suite d'une façon continue et qui va si fortement influencer sur les relations de l'Etat et des Compagnies, mais elle apparaît cependant assez utile pour que l'Etat, à défaut de Compagnies privées, s'en chargeât lui-même.

A cette première expérience de régie directe, qui ne fut pas très heureuse, la guerre de 1914-1918 en ajouta une seconde qui ne le fut pas plus.

Dans un cas comme dans l'autre, c'étaient les circonstances qui avaient imposé l'exploitation directe par l'Etat d'une flotte commerciale.

L'une et l'autre expériences ont suffisamment démontré l'incapacité de l'Etat en ce domaine.

SECTION I

LES PREMIERS SERVICES MARITIMES POSTAUX

Les débuts de la navigation à vapeur ne furent pas sans difficultés. La Méditerranée n'était pas très sûre, les risques apparaissaient grands aux armateurs alors que les relations commerciales n'étaient pas encore très développées. Aussi, après un court essai de concession pour assurer le transport des correspondances et le trafic des lignes régulières, est-ce au procédé de la régie que l'Administration eut recours au début du xix^e siècle.

Des services réguliers furent établis par des navires de l'Etat dès 1830 vers l'Algérie, en 1833 entre la France et l'Angleterre, services qui furent ainsi assurés jusqu'en 1851 pour celui de l'Algérie, 1855 pour le service anglais (1).

Une grande ligne fut organisée par le Gouvernement en 1837, en vertu d'une loi du 2 juillet 1835 assurant des relations régulières avec l'Italie, Malte, Smyrne, Athènes et Alexandrie. Ce service, dont la gestion est caractéristique d'une régie d'Etat, donna de tels résultats que l'on dut ouvrir une enquête sur son administration, M. R. Verneau, dans son ouvrage remarquablement documenté, « L'industrie des transports maritimes au xix^e siècle », la qualifie de « véritable non-sens ». Au début de l'exploitation, l'Administration des Postes, comme pour les autres services maritimes qu'elle assurait, refusait les marchandises

(1) Colin, *Op. cité.* p. 283.

afin de ne pas concurrencer la navigation privée, mais de ce fait enregistrait des déficits considérables. On lui accorda alors la faculté de charger certaines marchandises, mais elle fit une concurrence extrêmement nuisible à la navigation commerciale sans en tirer de grands bénéfices puisqu'en 1849 les pertes subies s'élevaient à plus de 50 millions. Une commission fut instituée en 1851 par le Ministère des Finances pour étudier la situation de ce service dispendieux. Elle se prononça très nettement contre l'exploitation en régie.

Seuls des commerçants, déclare le rapport de la commission, mûs par le puissant ressort de l'intérêt privé, sont à même de satisfaire aux exigences multiples des transports maritimes. « La responsabilité qui incombe au roulage des mers, la mobilité indispensable des tarifs, l'étude des convenances propres à chaque commerce exigent une complète liberté d'action et par conséquent l'abandon de l'exploitation en régie ».

C'est à la suite de cette gestion malheureuse que commença à prédominer la tendance d'un régime d'exploitation confié à une compagnie privée recevant l'aide de l'Etat.

Elle donna naissance à la première des conventions maritimes passées entre l'Etat et les grandes Compagnies de navigation : la convention du 18 février 1891 avec la Compagnie des Messageries Nationales, base des conventions ultérieures.

L'exploitation en régie d'un service maritime avait

directement conduit à l'abandon du système d'exploitation par l'Etat, mais remarquons que dans ce cas l'Etat a joué le rôle d'initiateur en préparant la voie, en donnant à l'industrie privée le temps de s'organiser.

C'est sous son influence que les relations commerciales se sont développées (2).

Mais ce rôle, incompatible avec les nécessités commerciales et techniques du service, l'Etat ne pouvait le conserver : c'est alors qu'il s'adressa aux grandes Compagnies de navigation, les chargeant d'assurer les services postaux, d'entretenir des lignes régulières dans certaines conditions moyennant une aide financière.

SECTION II

LA FLOTTE D'ETAT (3)

La Guerre de 1914-1918 fut l'occasion, presque dans tous les domaines, d'une formidable expérience étatique.

Lorsque, sous la pression des circonstances, la flotte commerciale eût été placée sous le contrôle étroit de l'Etat, puis réquisitionnée, l'Etat s'est trouvé à la tête d'une flotte commerciale dont il conserva après-

(2) V. Grout. Les services maritimes postaux en France. *Thèse* Paris 1908.

(3) Consulter sur la flotte d'Etat : Bazin. La flotte d'Etat. *Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1921. La Bruyère. Revue des questions maritimes, *Revue Politique et Parlementaire*, mars-juin 1921.

L. Roux. La marine marchande française. *Thèse* Paris 1923.
Roubion. La flotte d'Etat en France. *Thèse* Paris 1923.

guerre une partie constituée à la suite des Réparations et de conventions avec l'étranger, qui se montait à plus de 500.000 tonnes, soit le tiers du tonnage privé.

On pensa alors en utiliser une partie pour créer des services d'Etat vers les colonies et substituer une exploitation directe aux conventions postales d'avant-guerre qu'il fallait réviser (4).

Ces tentatives étatistes échouèrent. Les résultats financiers de l'entreprise, dans les premières années qui suivirent la fin de la Guerre, étaient si défavorables qu'il apparaissait nettement que la meilleure solution était une liquidation aussi rapide que possible de la flotte d'Etat. Celle-ci eut lieu en application de la loi du 9 août 1921.

Cette expérience étatiste née de la Guerre fut sévèrement jugée (5).

M. Morinaud, député de Constantine, a montré dans un rapport que si l'armement privé après-guerre avait augmenté notre tonnage d'un million de tonnes de bons navires, l'Etat avait dépensé un milliard et demi à l'achat d'une flotte dont 350.000 tonnes étaient inutilisables et dont la valeur ne dépassait guère 300 millions.

M. Rio, alors Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande, et que son passé de socialiste ne rend pas suspect de partialité, a dénoncé à la tribune, lors du

(4) Lois du 25 mars 1918-31 décembre 1918.

Projet du 5 août 1919. V. Circulaire Armateurs n° 1.113, 20 mars 1920.

(5) Le journal *Le Matin*, dans un numéro de mars 1933, rappelant la flotte d'Etat, cite le dernier rapport de la Cour des Comptes : « Absolument invérifiable, la comptabilité des comptes spéciaux de la marine marchande restera incomplète. Mise dans l'impossibilité d'exercer son contrôle sur les opérations de transports maritimes, la Cour ne peut qu'en informer les pouvoirs publics. »

renouvellement de la convention passée avec les Messageries Maritimes, en 1920, les « tares congénitales de toute organisation d'Etat dont elle ne peut se défendre » (6).

Les auteurs ne furent pas moins sévères que les hommes politiques envers cette gestion par l'Etat d'une industrie qui, plus que toute autre, en raison de la concurrence internationale, requiert une souplesse, une rapidité de décision, la mise en jeu de responsabilités que ne permettent pas la lenteur, les contrôles multiples et l'esprit d'une Administration (7).

On était donc amené pour la seconde fois à écarter l'idée d'une exploitation directe par l'Etat des services maritimes postaux, pour revenir à la collaboration de l'armement privé.

Il serait cependant inexact de penser que l'idée d'une exploitation d'Etat soit complètement abandonnée. Elle a pris une forme nouvelle : la nationalisation industrialisée — que l'on oppose à la traditionnelle régie directe, bureaucratique — pour les entreprises d'intérêt général dont la gestion exige d'être conduite commercialement ou industriellement.

La nationalisation des transports est un des points de réalisation immédiate du programme socialiste. Elle a de nombreux partisans et peut-être reviendra-t-on sous le couvert de cette formule à l'exploitation directe par l'Etat des services maritimes d'intérêt public (8).

(6) *Débats parlementaires*, séance du 29 avril 1921, p. 2.228. Voir également le plaidoyer de M. Bouisson en faveur de la flotte d'Etat.

(7) Ripert. *Droit Maritime*. t. I, p. 840.

Colson. *Economie Politique*, t. VI, p. 408.

(8) J. Moch, *Capitalisme et transports*.

CHAPITRE II

VERS UNE INTERVENTION DIRECTE DE L'ÉTAT DANS LES COMPAGNIES DE NAVIGATION MARITIME

Les relations de l'Etat et des Compagnies de navigation maritime n'ont jamais été conçues d'après un plan d'ensemble bien défini. Aucune unité de principes, aucun statut général, mais des tendances qui prédominent à certaines époques, des situations analogues qui réclament des solutions similaires.

Un fait essentiel, dominant toute la question de l'intervention de l'Etat dans les Compagnies maritimes, explique le courant d'interventionnisme qui caractérise les conventions passées avec elles : *l'intérêt national* qui s'attache aux lignes maritimes régulières, aux lignes impériales, renforcé par le nationalisme économique vers lequel s'oriente toujours plus le monde.

C'est pour fournir aux Compagnies les moyens de les exploiter, pour leur permettre de soutenir la concurrence des autres pays, que l'Etat, en accordant son

appui financier, sera fatalement amené à intervenir.

Ainsi s'expliquent les différents aspects juridiques des conventions maritimes : jusqu'au début du xix^e siècle, le régime de la concession pure et simple, une collaboration financière plus étroite ensuite qui, en transformant la nature de la concession, amène naturellement à adopter un système dans lequel l'Etat, s'il participe aux pertes, participe à la gestion de l'entreprise.

SECTION I

LE RÉGIME DE LA CONCESSION

§ 1. — *Nature de la convention.*

Après les quelques tentatives d'exploitation en régie dont nous avons parlé, c'est au système de la concession que l'Etat eut recours ⁽¹⁾ pour s'assurer le concours des Compagnies de navigation.

On pourrait aussi bien voir dans les premières conventions maritimes un marché de service public qu'une concession de service public ⁽²⁾. Elles constituent un contrat entre l'Etat et une Compagnie aux termes duquel la Compagnie s'engage à assurer le service postal et le transport des passagers par des lignes régulières, dans certaines conditions, moyennant une subvention. La subvention serait le prix du marché.

(1) Sur la nature des conventions maritimes postales : V. Hau-riou. Précis, p. 1.040. Blondeau, *thèse citée*.

Conseil d'Etat, 29 janvier 1909. Messageries Maritimes et conclusions de M. Tardieu, commissaire du gouvernement. R. III.

(2) Cf. Jèze. Principes généraux, t. III, p. 336. Ripert, I, p. 254.

Les conventions maritimes postales sont, à notre avis, plus qu'un contrat. La subvention se combine avec la constitution d'un service public organisé réglementairement et dont l'exploitation est à la charge de l'entreprise subventionnée (3).

De l'ensemble de la convention, de l'examen des clauses et des conditions du cahier des charges, il ressort que les conventions maritimes présentent les caractères d'une convention administrative de service public. La prérogative de la puissance publique apparaît nettement en ce que l'Administration stipule la compétence administrative et se réserve, par un article du cahier des charges, le droit d'imposer au concessionnaire l'obligation de continuer le service même en cas d'hostilité et par conséquent même si par suite des circonstances l'exploitation devient onéreuse jusqu'au déficit, sauf indemnité en cas d'imprévision (4) (Conseil d'Etat, 3 août 1917, Messageries Maritimes, S. 17-3-33).

Mais la convention n'est pas seulement un contrat. A côté des clauses de nature contractuelle comprenant surtout les dispositions financières (subvention, participation aux bénéfices, etc.), la convention renferme des dispositions relatives à l'organisation du service qui constituent la loi du service public (5). Elles ne font apparaître aucune prestation pour un prix déterminé ; elles établissent que la convention

(3) Lampué. *Thèse citée*, introduction.

(4) Hauriou, *Précis*, p. 1.040.

(5) Duguit. *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 313; t. III, p. 414.

Hauriou. *Précis*, p. 1.015.

a pour objet non l'exécution de certaines prestations mais l'institution d'un service.

Les conventions maritimes postales étant des concessions de service public, il en résulte les conséquences suivantes ⁽⁶⁾ : elles sont soumises à l'application du régime juridique du droit public et notamment au principe dominant ce régime, l'idée de continuité et de régularité du service.

1° La Compagnie se charge entièrement de l'exploitation des services dans les conditions prévues au cahier des charges ⁽⁷⁾. Elle est obligée de continuer à assurer le service même si par suite des circonstances son exploitation est déficitaire, sauf à obtenir des indemnités, ou même — grâce à la théorie de l'imprévision — la revision de la concession ⁽⁸⁾.

2° L'Administration a le droit de modifier unilatéralement le fonctionnement du service public dont la réglementation rentre dans « la loi du contrat » — moyennant une indemnité si ces modifications détruisent l'équilibre de la convention ⁽⁹⁾.

3° L'interprétation des clauses et marchés et l'application des pénalités sont faites par l'Administration qui prend seule les décisions et les exécute. Le

(6) Jèze. Principes généraux, t. II, p. 64 : « Le point fondamental est qu'il s'agit d'un service public et non d'une entreprise privée importante surveillée par l'administration. Cette idée se traduit par cette formule que l'intérêt général est décisif. »

(7) L'organisation du service est faite exclusivement par l'administration. V. Conseil d'Etat, 11 mars 1910. Compagnie générale française des tramways. R. p. 216. *Revue Droit Public* 1910, p. 270.

(8) Conseil d'Etat, 20 mai 1904. R. 425 : Le Conseil d'Etat reconnut le principe de l'indemnité en faveur de la Compagnie Marseillaise de Navigation chargée du service entre le continent et la Corse, dont l'exploitation était rendue plus onéreuse par l'établissement de taxes dans le port de Bastia.

(9) Duguit. *Op. cité*, p. 418 et ss., p. 423.

concessionnaire ne peut que former un recours contre ces décisions.

Application est souvent faite de ces conséquences dans le texte des conventions. Prenons par exemple le cahier des charges annexé à la convention passée avec la Compagnie Générale Transatlantique pour l'exploitation de la ligne des Antilles et approuvée par la loi du 27 décembre 1911 : « Le Ministre fixe, sur la proposition du concessionnaire, les jours et heures de départ des points extrêmes et le temps à passer dans les escales obligatoires (art. 34).

« L'Administration se réserve la faculté de supprimer des escales ou d'en imposer de nouvelles (art. 3).

« Les pénalités sont appliquées par le Ministre après avoir entendu le concessionnaire (art. 107). »

Pour s'assurer de l'observation des obligations prévues au cahier des charges, l'Administration exerce un contrôle sur le concessionnaire par commissaires de Gouvernement dans les ports et contrôleurs des services maritimes en cours de navigation. Ils ne peuvent s'immiscer dans l'exploitation, n'ont aucun droit de veto. Ils peuvent seulement demander communication des renseignements ou pièces qu'ils jugent utiles.

La Compagnie assume l'exploitation à ses risques et périls, mais reçoit une aide financière de l'Etat. Les dispositions financières constituent essentiellement la partie contractuelle de la convention. Elles ont pour objet d'assurer le concours de l'Etat aux charges du service au moyen d'une subvention. Aussi, comme la plupart des grandes Compagnies de navi-

gation ne pourraient assurer à leurs frais les services exigés de l'Administration, l'appui financier de l'Etat est primordial. Ce sont les clauses financières qui donnent à la convention son aspect juridique, par elles que cet aspect juridique est modifié. Que les circonstances économiques viennent à changer, que les charges imposées aux Compagnies soient augmentées, les clauses financières, ou même le régime financier, de la Compagnie devront être révisées pour lui permettre de poursuivre son exploitation.

Cet exposé du système de la concession nous montre que si dans les premières conventions maritimes et jusqu'au début du xx^e siècle l'Etat n'intervient pas directement dans la gestion proprement dite de l'entreprise, il a un droit d'intervention unilatéral en ce qui concerne la partie réglementaire du cahier des charges.

En second lieu, le système de la concession contient les germes d'une intervention financière par le principe de la continuité et de la régularité du service public qui domine la notion de concession — intervention financière qui entraîne fatalement l'Administration à exercer un contrôle plus étroit.

§ 2. — L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE CONCESSION (10)

Si, d'une part, le régime de la concession met l'exploitation aux risques et périls du concessionnaire — et c'est le côté séduisant de la formule — d'autre

(10) Cf. *Blondeau*, La concession de service public, *Thèse Grenoble* 1929.

part il soumet l'entreprise concessionnaire aux règles du droit public et notamment à celles qui admettent l'intervention de l'Etat pour assurer la continuité du service. Què la Compagnie se trouve dans l'impossibilité d'exploiter les services qu'elle doit assurer avec l'aide de la subvention fournie par l'Etat, c'est l'Etat qui, s'il ne veut assurer le service à son compte, sera obligé de venir au secours de la Compagnie soit pour diminuer les charges prévues dans la convention, ce qui ne sera généralement pas possible, soit pour lui fournir les moyens financiers indispensables.

La continuité du service apparaît si indispensable que l'Etat préfère la révision du contrat à l'abandon de l'affaire par le concessionnaire. C'est ce qui s'est produit avec les concessions d'eau, de gaz, etc..., par le jeu de la théorie de l'imprévision ; c'est ce qui s'est produit également avec les conventions maritimes : ce n'est pas la théorie de l'imprévision découlant de l'idée de service public qui s'est appliquée, mais une autre idée qui, quoique différente, entraîne les mêmes conséquences : l'intérêt national qui s'attache aux lignes de navigation et qu'il s'agit de sauvegarder malgré tous les sacrifices qu'il peut entraîner.

Que les circonstances économiques, les progrès techniques, accroissent les dépenses des Compagnies, qu'elles soient menacées par la concurrence internationale d'autant plus âpre que le nationalisme le plus intransigeant domine les transports maritimes réguliers dans tous les pays, ou même que ce soit la politique imprudente ou paresseuse des dirigeants de la Compagnie qui la mette en péril, dans tous ces cas l'Etat sera tenu d'intervenir.

Et pour les conventions maritimes postales comme pour les autres concessions, la pression des événements fait évoluer la notion de concession : l'Etat intervient — financièrement souvent — mais le système de la concession perd la rigidité d'un contrat et en même temps perd son caractère aléatoire. Le concessionnaire est traité comme un *associé* pour lequel on arrive à envisager un risque normal et un bénéfice normal (11).

C'est ainsi qu'en matière de conventions maritimes l'Etat va juxtaposer au régime de la concession un régime d'association financière entre le concédant et le concessionnaire : premier stade vers une association plus intime de l'Etat et des Compagnies de navigation maritime.

SECTION II

LES CLAUSES FINANCIÈRES DES CONVENTIONS MARITIMES POSTALES D'AVANT-GUERRE (12)

§ 1. — *Le régime de la subvention forfaitaire.*

Le système de la concession auquel l'Etat a eu recours dans la seconde moitié du xix^e siècle s'est toujours accompagné d'une aide des finances publiques — aide qui, respectant le système de concession pure

(11) V. Conseil d'Etat, 3 août 1917. Messageries Maritimes, S. 17-3-33. Note de M. Hauriou.

(12) Verneaux. *Op. cité*, t. I, p. 103.
Colin. *Op. cité*, p. 281.
Ripert, I, p. 251.
Boyer. *Thèse citée*.

et simple alors en vigueur, prenait essentiellement la forme d'une subvention fixée à forfait. A la subvention s'ajoutaient parfois d'autres avantages : primes de vitesse dans les conventions relatives à la ligne de New-York, avances en numéraire sans intérêt (convention de 1861 avec les Messageries, de 1868 pour la ligne de Valparaíso).

Ce régime se montra insuffisant au début du siècle. La Compagnie des Messageries Maritimes, principale bénéficiaire des subventions, se trouva en 1907 dans l'impossibilité de poursuivre son exploitation (13). Dès lors le Gouvernement était dans l'alternative ou d'abandonner la Compagnie concessionnaire, ou de lui fournir des moyens financiers plus importants. Il choisit cette dernière solution. Une convention du 26 juin 1907 (loi du 11 avril 1908) éleva le chiffre de la subvention affectée au service Brésil-La Plata. Cette convention devant prendre fin en 1912, c'est-à-dire en même temps que la concession de 1894 relative aux autres services, le Gouvernement étudia une nouvelle formule mieux adaptée aux circonstances économiques et qui assurât à l'Etat un contrôle efficace, et le cas échéant une participation aux bénéfices.

§ 2. — *Critique du régime de la subvention forfaitaire.*

Système de l'association financière de l'Etat et des Compagnies maritimes.

L'Etat s'étant engagé à faire connaître trois ans

(13) La Compagnie touchait alors 14.020.000 fr., plus 2 millions de primes qui se combinaient avec les subventions contractuelles, mais furent limitées à un tonnage maximum qu'avait atteint les Messageries Maritimes. Sur le système des primes (lois de 1893-1902), v. Verneaux, t. I, p. 95; Ripert, t. I, p. 228.

avant l'expiration de la convention s'il acceptait un renouvellement des accords passés avec la Compagnie des Messageries Maritimes, le Gouvernement se préoccupa dès 1908 de mettre sur pied une nouvelle combinaison. Un accord fut signé avec les Messageries Maritimes (aucune autre société n'étant entrée en concurrence) le 17 octobre 1908 sur des bases nouvelles. On abandonnait le système de la subvention forfaitaire.

Combiné avec un contrôle de l'Administration très réduit, puisqu'il portait uniquement sur l'observation du cahier des charges, le système de la subvention forfaitaire favorisait une politique paresseuse et routinière. La Compagnie s'abritant derrière les exigences du prestige national et comptant sur l'aide de l'Etat, ne faisait pas les efforts qu'elle aurait faits si elle avait été livrée à elle-même. Les actionnaires, trop souvent enclins à rechercher des dividendes substantiels, ne pratiquaient pas les amortissements nécessaires : gestion, exploitation défectueuse, manque de contrôle de l'Etat, telles semblaient être les conséquences du système (14).

D'autre part, le principe même de la subvention forfaitaire ne convenait plus aux exigences actuelles. Il est difficile d'établir un chiffre forfaitaire rationnel pour une période aussi longue (allant parfois jusqu'à 25 ans). Il ne permet pas à l'Etat de réduire la subvention si la Compagnie fait des bénéfices.

De ces considérations est sortie la combinaison

(14) Débats parlementaires Chambre, 3 juin 1909. Discours de M. Caillaux, ministre des finances.

financière qui fait l'objet de *la convention du 17 octobre 1908* ⁽¹⁵⁾.

En voici les principes essentiels :

1° Séparation des services de la Compagnie en deux groupes : lignes d'intérêt général : domaine contractuel ; autres lignes : domaine privé.

2° Subvention de 15 à 17 millions 1/2, révisable, assurant un dividende de 1 % aux actionnaires.

3° Garantie d'intérêts donnée par l'Etat aux obligations amortissables en 25 ans à émettre en contre-valeur de la flotte, pour gager les constructions neuves.

4° Constitution d'un fonds de provision.

5° Contrôle financier de l'Etat, sans intervention directe dans la gestion de l'entreprise.

6° Partage des bénéfices entre la Compagnie et l'Etat dès qu'ils atteignent 1 %.

7° En fin de concession l'Etat est propriétaire de l'actif.

Cette nouvelle formule, due à M. Caillaux, alors Ministre des Finances, semblait assez heureuse. Elle associait l'Etat à la Compagnie aussi bien au point de vue financier qu'au point de vue exécution du service :

Art. 11. — Des modifications de services pourront être décidées d'un commun accord entre l'Etat et la Compagnie.

Elle organisait un contrôle financier sérieux confié

(15) Cf. Rapport Chautard, *Doc. Parl. Chambre*, n° 2.375, 12 mars 1909.

à l'Inspection des Finances. L'exécution de la convention était contrôlée par un commissaire du Gouvernement qui assisterait aux séances du Conseil d'administration, mais sans voix délibérative (art. 17).

Le projet de loi portant application de la convention fut rejeté par la Chambre des Députés après une campagne de presse des journaux libéraux ⁽¹⁶⁾ et l'opposition des partis modérés qui voyaient dans cette association financière de l'Etat et d'une Compagnie privée un premier pas vers l'étatisation des industries maritimes ⁽¹⁷⁾.

L'ordre du jour Legrand qui renvoyait le projet à la Commission du Budget approuva pourtant les principes essentiels de la convention proposée et les érigea en règles à suivre dans les prochains accords :

- révision de la subvention ;
- partage des bénéfices ;
- contrôle financier de l'Etat ;
- garantie de l'Etat aux émissions futures

Conformément à ces principes, ont été passées avec des modalités diverses :

La convention du 11 juillet 1911 ⁽¹⁸⁾ avec la Compagnie des Messageries Maritimes, d'une part, qui conservait les services de la Méditerranée, de l'Extrême-Orient, Australie, Côte Occidentale d'Afrique, et la

(16) V. Michon. Les conventions postales devant le Parlement, p. 26.

(17) Débats. Séances des 26 mai, 2-9-16-23-30 juin, 7 juillet 1909.

(18) Lors de la discussion du projet de loi approuvant la convention de 1908 avec les Messageries Maritimes, on reprocha au Gouvernement de ne pas avoir recouru à l'adjudication. On tenta d'y recourir en 1910. Non seulement elle n'aboutit pas, mais les deux Compagnies qui s'étaient présentées s'entendirent et ainsi furent fractionnés les services postaux entre les Messageries et la Compagnie Sud-Atlantique.

V. Michon, *op. cité*, p. 39.

Compagnie Sud-Atlantique, d'autre part, constituée pour exploiter les services postaux vers le Brésil et La Plata (loi du 30 décembre 1911, *J. O.* 31 décembre, p. 10711).

La convention du 20 novembre 1912 avec la Compagnie Générale Transatlantique, relative à la ligne de New-York (loi du 30 juillet 1913, *J. O.* 31 juillet-1^{er} août, p. 6871).

Nous n'étudierons pas ces conventions en détail. Nous y retrouvons une discrimination entre les navires affectés au service privé et ceux composant l'équipe contractuelle ; le partage des bénéfices avec l'Etat dans des conditions différentes pour chaque Compagnie (la convention de 1912, tout en reposant sur les mêmes principes, est néanmoins organisée d'une façon assez différente de la convention de 1911) ; la révisibilité de la subvention.

En ce qui concerne les Messageries Maritimes, par exemple la subvention était calculée par lieue marine parcourue de 46 fr. 35 (ligne des Nouvelles Hébrides) à 11 fr. 60 (ligne Marseille-Australie) ; elle était susceptible d'être revisée mais le montant ne pouvait dépasser une moyenne de 27 fr. 25 par lieue marine, soit 15.965.000 francs — non compris les frais de passage du Canal de Suez qui lui étaient remboursés (3.600.000 fr.).

Dans le cas où une subvention supérieure serait nécessaire, un compte d'attente était établi et lorsqu'il présentait un débit de 5 millions, le Ministre devait prononcer des réductions ou des suppressions de services sur les lignes déficitaires, ou même apporter en accord avec la Compagnie des modifications à la convention (art. 6 à 9).

Enfin, à la dissolution de la société, dans la convention du 11 juillet 1911, l'Etat devait venir comme co-partageant : on déduit de l'actif le passif, le montant du capital-actions, les réserves — le surplus est partagé dans la proportion du tiers pour la Compagnie (Messageries Maritimes) ou de la moitié (Compagnie Sud-Atlantique) (19).

Dans ces conventions — et surtout dans les conventions passées avec les Messageries Maritimes et la Compagnie Sud-Atlantique — s'il n'y a pas encore une intervention directe de l'Etat dans la gestion des Compagnies, il y a une immixtion profonde dans leur vie économique. L'Etat prend un intérêt personnel dans les grandes sociétés d'armement. La simple notion de concession subit une atteinte du côté financier : l'Etat devient un associé. Selon les résultats obtenus on pouvait prévoir que cette association financière était de nature à entraîner l'Etat à une intervention encore plus directe.

Critique de la convention du 11 juillet 1911. — Cette forme d'intervention de l'Etat fut vivement critiquée, et par les partisans d'une intervention plus complète, et par ses adversaires.

A la Chambre des Députés, lors de la discussion approuvant la convention de 1911 (20), A. Thomas

(19) La convention passée avec la C. G. T. pour la ligne de New-York a un caractère partiel de telle sorte que le contrat n'englobant pas un matériel naval bien déterminé, les principes de révision et de partage s'appliquent de façon différente. Pour la Compagnie Sud-Atlantique au contraire, la convention s'appliquait à tous les services que la Société se proposait de constituer, et pour les Messageries, la subvention englobait tous les services subventionnés qui forment la plus grosse part de son exploitation.

(20) Débats Parlementaires. Séance du 23 décembre 1911.

montra que la convention présentait en faveur de la Compagnie des possibilités indéfinies de révision constituant une prime à la stagnation ; que le contrôle exercé par l'Etat était insuffisant, et que son intervention aurait dû être poussée beaucoup plus loin en raison des sacrifices qu'il doit faire (21).

Critiquée du point de vue politique, elle le fut également du point de vue juridique.

M. Ripert, dans un article intitulé « L'Etat armateur » (22), n'explique la participation de l'Etat aux bénéfices — l'Etat n'accordant pas sa garantie aux émissions de la société — que par le besoin de justifier l'augmentation de subventions accordées aux Compagnies de navigation (23).

Les premiers résultats montrèrent que cette formule d'association financière, appliquée à des Compagnies exploitant des lignes déficitaires, n'était pas viable et de plus très onéreuse pour l'Etat. Dès le premier exercice le compte spécial d'exploitation des Messageries Maritimes présentait un déficit de plus de 5 millions devant faire jouer les articles 6 à 9 de la convention.

Quant à la Compagnie Sud-Atlantique, elle avait perdu en août 1913 la moitié de son capital social. Passée sous le contrôle de la Compagnie Générale Transatlantique, elle est depuis 1916 sous celui des Chargeurs Réunis.

(21) « Nous désirons que lorsque l'Etat donne à une Société une subvention de 500 millions en 25 ans, l'intervention de l'Etat dans la Société soit possible. »

(22) Ripert. *Annales de Droit Commercial*, 1912, p. 395.

(23) Les subventions étaient portées de 17.500.000 à 23.319.000 (y compris la subvention à la Sud-Atlantique).

Ainsi dès le début le système d'une simple association financière de l'Etat et des compagnies de navigation était-il condamné. Les dangers de la subvention forfaitaire subsistaient, car en définitive c'est l'Etat qui supportait les charges d'une entreprise qui, se reposant sur l'appui de l'Etat, ne faisait pas les efforts qui lui incombait.

Voilà comment s'exprime le rapport Salle émanant d'une Commission instituée le 3 juillet 1915 sous la direction de M. Brelet, Conseiller d'Etat, pour étudier la situation de la Compagnie des Messageries Maritimes (24) :

« Petit à petit l'affaire a pris figure d'une entreprise administrative irresponsable. De plus en plus, à mesure que s'écoulaient les années, les préoccupations commerciales s'effaçaient devant le souci de la formule administrative. Alors que tout évoluait autour d'elle dans l'intérêt de l'armement, la Compagnie se cantonnait chaque jour davantage dans l'exécution de son service postal, attendant en quelque sorte de l'Etat, par l'intermédiaire de la subvention, les ressources qui lui eussent permis de remettre à flot son exploitation déficitaire. »

Ainsi voyons-nous par l'intervention financière de l'Etat se modifier la notion de concession dans le sens que nous avons décrit plus haut.

Du moment que l'Etat est obligé de soutenir une entreprise qui ne peut matériellement assurer par ses seuls moyens tous les services nécessaires, l'entreprise

(24) Cité par Rio à la séance du 29 avril 1921 à la Chambre des Députés.

concessionnaire tend vers une irresponsabilité de plus en plus grande.

Réaliser une association financière plus étroite n'est pas une solution plus satisfaisante. Les clauses de participation aux bénéfices ne jouent pas. Par contre, les déficits sont pratiquement à la charge du Budget, car si une révision de la convention est nécessaire elle aura certainement lieu dans le sens d'un secours financier plus important, à moins de ne réduire les services, ce qui est difficile.

On se rend compte, en étudiant ces conventions d'avant-guerre, que si le système de la concession, formule de collaboration séduisante par la liberté qu'elle laisse à une entreprise commerciale, par les responsabilités qu'elle lui abandonne, doit être conservé pour les entreprises d'intérêt général rémunératrices — les conventions passées avec la Compagnie Générale Transatlantique en sont la preuve — il donne par contre de mauvais résultats lorsqu'il s'agit d'entreprises déficitaires obligées de faire un appel incessant au secours financier de l'Etat. Il aboutit à faire de l'Etat un commanditaire dont les fonds sont engagés sans aucune limite, à laisser à la Compagnie une direction sans responsabilités.

Cette situation qui supprime dans la concession ce qui la différencie d'une régie intéressée devait entraîner l'Etat à organiser une véritable régie intéressée : supporter les pertes, mais contrôler de plus près les fonds publics et même participer à la gestion de l'entreprise.

Ainsi arrive-t-on dans les conventions passées après la Guerre de 1914-1918 à l'intervention directe de l'Etat dans la gestion des Compagnies maritimes.

DEUXIÈME PARTIE

Le système des Messageries Maritimes d'après la convention du 29 décembre 1920

Les services maritimes furent profondément troublés pendant la Guerre. Au début de l'année 1919, quand prit fin la réquisition, la question des conventions postales se posa à nouveau.

Les conventions du 11 juillet 1911 s'étaient révélées d'une application impossible.

Devait-on revenir au système de la subvention forfaitaire ? Les Compagnies ne voulaient plus se lier par un contrat aussi rigide et faire supporter les pertes subies par les lignes contractuelles par le service des cargos ; pour couvrir ces pertes il faudrait d'ailleurs des subventions trop importantes.

L'Administration, d'autre part, se refusait à revenir à un système qui avait fait ses preuves : « Le passé a jugé ce procédé, disait le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande devant la Commission des Fi-

nances le 8 juin 1921, il permet aux Compagnies de ne pas gérer les lignes comme elles devraient le faire. »

L'exploitation par l'Etat ? La flotte d'Etat détournait tous les esprits d'une solution apparemment de beaucoup la plus mauvaise.

On chercha alors une formule de collaboration — car on voulait conserver le concours de compagnies pour lesquelles, la Compagnie des Messageries Maritimes en particulier, l'Etat avait déjà fait tant de sacrifices — qui échappât aux critiques des dernières conventions, qui donnât surtout à l'Etat, en contre-partie de ses charges financières, un droit de regard direct dans les compagnies de navigation.

Tel est l'objet de la convention du 29 décembre 1920 avec les Messageries Maritimes, approuvée par la loi du 28 juillet 1921 ;

Des conventions du 24 juin 1920 (loi du 13 août 1920) avec la Compagnie Sud-Atlantique (1) ;

Et du 25 juin 1920 (loi du 8 août 1920) avec la Compagnie Fraissinet (2).

Parmi ces conventions, dont les dispositions principales sont analogues, nous étudierons celle qui pousse le plus loin l'intervention de l'Etat : la convention du 29 décembre 1920 avec la Compagnie des Messageries Maritimes (3).

(1) *J. O.*, 15 août 1920, p. 11966. Circulaire armateurs n° 1123.

(2) *J. O.*, 10 août 1920, p. 11566.

(3) *J. O.*, 3 août 1921, p. 9070. Circulaire armateurs n° 1152, 30 juillet 1921.

Travaux parlementaires : Projet de loi, Doc. Parl. n° 2114, 10 février 1921. Chambre : Rapport Valude, n° 2439, 31 mars, Avis Leboucq (Commission des Finances), n° 2462, 12 avril.

Sénat : Rapport Brindeau, n° 466, 23 juin. Débats. Chambre, p. 2200, 2218, 2232, 3451. Sénat, p. 1688.

CHAPITRE PREMIER

VUE D'ENSEMBLE DE LA CONVENTION

La convention du 29 décembre 1920 comprend deux parties, une transaction et un contrat, étroitement liées l'une à l'autre. Elle n'établit pas seulement un nouveau régime d'exploitation des lignes d'intérêt général, mais règle en fonction de celui-ci la situation réciproque de droits nés de la guerre entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes.

1° *Une transaction.* — La Compagnie des Messageries Maritimes a été amenée pendant la Guerre à exploiter les services contractuels dans des conditions que le cahier des charges qualifie d'anormales. En 1919, quand la réquisition de la flotte prit fin, on se trouva en présence d'une série de litiges qui partageaient la Compagnie et l'Etat. La Compagnie présentait :

Un cahier des réclamations pour les navires torpillés (atteignant environ un tiers de l'effectif total), soit 70 millions, d'après l'évaluation de la Compagnie (4) ;

Un cahier pour conditions anormales d'exploitation : 9 millions acceptés par l'Inspection des Finances ;

(4) 20 millions d'après les évaluations faites pour le compte de l'Etat.

Un cahier pour dépassement du compte d'attente : 14 millions 1/2.

Au total 94 millions de litiges entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes.

La Compagnie abandonne ses prétentions dans ces litiges et apporte à la société à constituer ses droits sur deux navires (destinés à remplacer le « Polynésien » et l' « Australien » torpillés) en contre-partie des avantages suivants :

a) Elle conserve une indemnité de 7 millions qu'elle avait reçue pour la perte d'un navire (« Athos ») ;

b) L'Etat abandonne les pénalités qu'il était en droit d'appliquer à la Compagnie pour l'exécution des services pendant la Guerre ;

c) L'Etat assure à la Compagnie le paiement des intérêts et l'amortissement des emprunts qu'elle a contractés pour construire un certain nombre de bateaux ;

d) Enfin la Compagnie passe avec l'Etat une convention qui lui permet d'abandonner à l'Etat lui-même tous les risques de l'exploitation contractuelle en conservant sa flotte privée, source de bénéfices certains.

La convention constitue l'élément essentiel de la transaction. L'Etat accordant à la Compagnie une situation privilégiée a voulu tirer d'une opération qui s'annonçait dans l'avenir très onéreuse un bénéfice immédiat : la liquidation du passé.

2° *Un contrat.* — La convention prévoit dans un délai de deux mois après le vote de la loi, la constitution d'une société anonyme au capital de 60 mil-

lions, qui se substitue à la Compagnie des Messageries Maritimes en vue de l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général.

Cette nouvelle société, dite des « *Services contractuels* », repose sur les bases suivantes :

Nous y trouvons, d'une part, la Compagnie des Messageries Maritimes, principal actionnaire — c'est elle qui verse le quart du capital — qui remet à la nouvelle société en pleine propriété une flotte de 18 navires, dont 2 en construction, et la partie de ses installations immobilières nécessaires pour assurer la bonne marche du service. La Compagnie fournit l'organisation commerciale, administrative et technique (5). Elle est rémunérée par une prime de gestion, qui peut être nulle si la société est en déficit — la perte pour la Compagnie des Messageries ne pouvant pas aller au delà.

D'autre part, l'Etat qui assume les risques de l'exploitation et qui, sans être actionnaire, intervient dans la gestion de la société des services contractuels.

La Compagnie des Messageries Maritimes cesse désormais d'être une société subventionnée par l'Etat. Les services des lignes d'intérêt public sont assurés par une organisation nouvelle fondée sur le système de la régie intéressée. Cette organisation nouvelle c'est la Compagnie des Messageries Maritimes qui en est à la tête en même temps que l'Etat, mais elle n'en supporte pas les aléas financiers.

(5) En fait la Société nouvelle reste pour le public la Cie des Messageries Maritimes. Les opérations commerciales se font sous son pavillon et dans ses établissements. Une partie de son organisation passe seulement par la comptabilité à la charge de la nouvelle société (Rapport Valude, cité).

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DIRECTE DE L'ÉTAT DANS LA SOCIÉTÉ DES SERVICES CONTRACTUELS

SECTION I

ETUDE DE LA CONVENTION

Comme dans toutes les conventions nous trouvons deux sortes de dispositions : les premières relatives à l'intervention financière de l'Etat et qui se résument dans la mise à la charge de l'Etat des déficits d'exploitation ; les secondes, corollaire des clauses financières, relatives à l'intervention de l'Etat dans la société qu'elle soutient. Plus les charges supportées par l'Etat sont lourdes, plus il exige le droit d'exercer des investigations à l'intérieur de l'entreprise.

Principal intéressé, l'Etat se réservera dans la convention passée avec les Messageries le droit d'intervenir dans l'administration de la société créée par la convention en désignant des administrateurs qui le représenteront au Conseil d'administration.

§ 1. — *Le mécanisme financier de la convention.*

L'article 10 de la convention prévoit l'établissement d'un compte d'exploitation dans lequel la société devra porter :

En recettes :

L'intégralité des recettes de quelque nature qu'elles soient.

En dépenses :

A. — Toutes les dépenses d'exploitation — y compris les primes d'assurance.

B. — L'amortissement de la flotte :

— les annuités d'intérêt et d'amortissement des emprunts ⁽¹⁾ ;

— l'intérêt à 6 % du capital-action.

Remarquons ici que la convention garantit aux actionnaires un coupon de 6 % ; pour leur laisser cependant le caractère d'associés participant aux aléas de l'entreprise, le coupon de 6 % devra être réduit à 5 et 4 % dans les mauvaises années.

— les sommes nécessaires à la constitution d'un fonds de grosses réparations et de renouvellement des chaudières.

— une prime de gestion représentant 10 % des bénéfices de l'exploitation.

— une somme annuelle versée aux Messageries Maritimes en rémunération de ses apports et de ses charges ⁽²⁾.

(1) Et notamment les emprunts 3 1/2 et 5 %, qui avaient servi à la construction de la flotte contractuelle dont la compagnie se trouve ainsi déchargée.

(2) Cette somme devait s'élever à 20.415.147 fr. par an jusqu'en 1936 et diminuer ensuite ; constituée par un forfait alors de 11.966.040 variable avec le taux des salaires et d'une rémunération des apports de la Cie elle ira sans cesse en augmentant. Cf. Michon, *op. cité*, p. 56.

On établit le compte d'exploitation tel qu'il est déterminé au paragraphe A, puis le compte de recettes, et s'il y a des bénéfices, sans tenir compte des amortissements du paragraphe B de l'article 10, on établit une prime de gestion de 10 % en faveur de la Compagnie.

Il est ensuite payé l'intérêt et l'amortissement des obligations, l'amortissement du capital-action — car l'Etat sera propriétaire de tout le matériel à l'expiration de la convention — au paiement aux actionnaires de leur coupon garanti.

C'est le surplus qui constituera le bénéfice net, à moins que le compte d'exploitation ne présente un déficit. Il est prévu que 80 % des recettes ou des pertes totales incombent à l'Etat, 20 % à la Compagnie, mais étant donné qu'il semble douteux qu'une telle entreprise puisse réaliser des bénéfices, à aucun moment la société nouvelle ne supportera une perte supérieure au montant de la prime de gestion.

Le fondement de la collaboration de l'Etat et des Messageries Maritimes est donc dans la garantie donnée par l'Etat à la société des Services contractuels qu'il assume tous les risques de l'entreprise, et comme la société se charge seulement des services réguliers de paquebots nécessairement déficitaires, laissant aux Messageries pleine indépendance pour le trafic rémunérateur des cargos, c'est l'Etat qui est destiné à faire tous les frais de l'exploitation.

Ce sont d'après des principes analogues qui marquent l'abandon du système de la concession dans les conventions maritimes qu'ont été passées les deux

autres conventions, avec la *Compagnie Sud-Atlantique* pour l'exploitation des services de l'Amérique du Sud et la *Compagnie Fraissinet* pour les services de la Corse. Tandis que la convention passée avec la Sud-Atlantique se rapproche de celle passée avec les Messageries, bien que ce soit à la Compagnie elle-même que s'appliquent la convention et le cahier des charges ⁽³⁾, la convention dont la Compagnie Fraissinet fait l'objet confie l'exécution du service à un gérant pour le compte de l'Etat rémunéré par une prime de gestion de 10 % du prix total du transport des passagers et des marchandises et qui ne participe ni aux recettes, ni au déficit de la ligne ⁽⁴⁾.

Il est difficile de préciser la dénomination juridique de ces formes de collaboration, mais il semble, d'après leur texture financière, que l'on tend vers la régie intéressée et même vers l'affermage.

§ 2. — *L'Etat administrateur.*

En contrepartie des risques qu'il court, l'Etat s'est réservé, d'après la convention du 29 décembre 1920, un pouvoir d'intervention considérable dans la société des Services contractuels.

1° Tout d'abord la convention pose des règles relatives à la constitution de la nouvelle société.

(3) En réalité la Cie Sud-Atlantique joue, vis-à-vis du groupe qui la dirige (dont les Chargeurs Réunis ont une grosse part) le même rôle que les Services contractuels vis-à-vis des Messageries.

(4) Il est tenu un compte d'exploitation (art. 3) comprenant toutes les dépenses du service, y compris l'amortissement à 4 %, intérêts, assurance, frais généraux, mais les tarifs sont fixés par le ministre et tous les marchés soumis à l'approbation du commissaire du gouvernement.

Art. 3. — Les actions devront rester nominatives, les statuts de la nouvelle société devront être approuvés avant leur adoption en Assemblée générale par le Ministre des Finances et le Ministre de la Marine marchande qui devra faire connaître son avis dans le mois suivant la communication qui lui en aura été faite (avenant du 16 avril 1921).

Les directeurs et administrateurs doivent être Français (cette disposition figure dans les conventions précédentes).

La rémunération du Conseil d'administration est fixée à 30.000 francs, plus 10 % sur les bénéfices nets revenant à la Compagnie d'après l'article 10.

Art. 4. — Le capital sera employé avant toute autre affectation à la constitution d'un cautionnement de 3 millions, ensuite d'un fonds de roulement.

Pour faire face aux constructions de navires, aux dépenses extraordinaires qu'elle serait dans l'obligation d'engager — le tout avec l'autorisation du Ministre de la Marine marchande — la société pourra émettre des obligations d'après les conditions fixées par le Ministre, dont la durée d'amortissement ne pourra pas dépasser 25 ans.

La convention avec les Messageries Maritimes est passée pour une durée de 25 ans — mais l'Administration a le droit de résilier le contrat au bout de 7 ans si l'exploitation apparaît trop onéreuse ⁽⁵⁾ (art. 13).

(5) M. Valude (*rapport cité*) justifie ainsi ce délai de 7 ans : Il fallait que la Cie eût le temps de gérer, mais il fallait aussi que l'Etat ayant entre les mains l'arme puissante de la rescission pût faire résilier le contrat en conservant une flotte qui eût encore un valeur commerciale.

Lorsque cessera l'exploitation de la société, l'Etat sera immédiatement propriétaire de tous les navires et d'une façon générale de l'actif mobilier et immobilier de la société (art. 14).

2° La convention définit exactement les principes financiers que devra suivre la Société :

- la tenue du compte d'exploitation ;
- les amortissements et annuités ;
- les sommes versées à la Compagnie des Messageries en rémunération de ses apports ;
- le partage des bénéfices.

3° L'Etat exerce un contrôle étroit sur la Société.

La Compagnie ne peut passer aucun marché ou contrat au nom de la nouvelle société sans l'approbation du Ministre de la Marine marchande ⁽⁶⁾ (art. 9).

L'observation de la convention, l'application des clauses du cahier des charges, la surveillance du service d'une façon générale est exercée au nom du Ministre par un *commissaire du gouvernement* au siège social de la Société (cahier des charges art. 32). Son contrôle s'exerce sur toutes les opérations effectuées par la Société, mais le commissaire ne peut s'immiscer dans l'exploitation, la gestion de la Société. Il assiste aux séances du Conseil d'administration sans avoir voix délibérative, mais — et nous trouvons ici une disposition nouvelle dans l'organisation du contrôle des compagnies — le commissaire du gouvernement a le droit, au Conseil d'administration, de présenter des observations, de demander des explica-

(6) Mais elle règle à son gré le prix de transport des passagers et le taux du fret. Pour le fret la convention prévoit un accord de fret.

tions, et en présence d'une décision qui lui paraîtrait contraire aux dispositions de la convention ou du cahier des charges ou même à l'intérêt général, il peut exiger que l'exécution de la décision soit suspendue jusqu'à ce que le Ministre de la Marine marchande ait pris — après avis des ministres intéressés — une décision qui doit intervenir dans le délai d'un mois (7).

Des fonctionnaires peuvent être chargés par le Ministre de la Marine marchande de le représenter dans les ports auprès des agents de la Société (8).

Enfin le cahier des charges impose à la Société l'obligation de recevoir à bord des navires des contrôleurs des services maritimes.

Quant au contrôle financier, il est exercé par l'Inspection des Finances.

Le compte d'exploitation de la Société, que celle-ci doit produire six mois au plus après la clôture de l'exercice, est soumis à l'examen d'une commission dont la composition est fixée par décret. Cette commission, dont le contrôle vient renforcer celui des inspecteurs des Finances, adresse un rapport au Ministre.

4° L'Etat intervient dans la gestion même de l'entreprise.

Bien qu'il ne soit pas actionnaire, l'Etat s'est réservé le droit d'intervenir dans l'administration proprement

(7) Dans la convention passée avec la Sud-Atlantique le commissaire du gouvernement n'assiste pas au conseil d'administration mais l'ordre du jour lui est communiqué, de même que les procès-verbaux de séance et il a le même droit de veto que dans les Services contractuels. (Cahier des charges, art. 16).

(8) Et dans les colonies ; dans ce cas le délégué est désigné par le ministre des colonies et rend compte au gouverneur général.

dite de la Société. Il ne s'est pas contenté d'organiser un contrôle administratif et financier, même poussé jusqu'au Conseil d'administration, qui lui donne l'assurance que la convention et le cahier des charges seront respectés, mais ayant pris l'initiative de créer la nouvelle Société, y étant le principal intéressé — car sans y posséder une partie du capital c'est l'Etat et non pas la Compagnie actionnaire qui supporte les risques de l'entreprise, c'est lui qui, à la fin de l'exploitation, est propriétaire de l'actif — l'Etat désigne *une partie du Conseil d'administration*. Sur douze membres, six dont un armateur sont nommés par l'Etat et aucune décision n'est valablement prise si elle n'a été votée par au moins deux des représentants de l'Etat ⁽⁹⁾.

Le président du Conseil d'administration est pris parmi les administrateurs désignés par la Compagnie, ce qui donne automatiquement à cette dernière la majorité au Conseil ⁽¹⁰⁾.

SECTION II

NATURE JURIDIQUE DE LA CONVENTION

§ 1. — *De la régie intéressée.*

L'étude de la convention de 1920 fait ressortir des dispositions diverses.

(9) C'est là une disposition extrêmement importante qui pourtant ne figure ni dans la convention, ni au cahier des charges. V. statuts art. 19 et 20.

(10) Depuis la fondation de la société des Services contractuels, le président du conseil d'administration a toujours été celui des Messageries Maritimes.

L'Etat, au lieu de concéder un service public à une entreprise subventionnée, constitue, avec l'aide d'une compagnie, une société et « charge cette compagnie de l'exploitation selon les clauses et conditions du cahier des charges des services qui s'y trouvent énumérés » (Conv., art. 2).

La Compagnie des Messageries Maritimes se présente donc avec les caractères — moins accentués cependant que pour la Compagnie Fraissinet en ce qui concerne les services de la Corse — d'une gérante pour le compte de l'Etat, ce qui apparaît nettement à travers les clauses financières : rémunération des apports de la Compagnie, prise de gestion et partage des bénéfices s'il y a lieu, déficits à la charge de l'Etat.

Ne semble-t-il pas, d'après ces divers éléments, que l'on est en présence d'un contrat qui touche à la régie intéressée ?

Dans la régie intéressée, d'après la définition généralement donnée par le Droit administratif, l'Etat confie l'exécution du service public à un régisseur, qui n'est pas un fonctionnaire, qui apporte partie ou totalité du capital exploitation. L'entreprise qui exploite le service ne court en principe aucun risque. Elle a par contrat un minimum et un maximum de rémunération.

Par contre l'Etat n'a ni la responsabilité directe, ni la charge immédiate du service public, mais exerce un contrôle étroit ⁽¹¹⁾.

Ce sont en même temps que les stipulations finan-

(11) Hauriou, *Précis*, p. 930. Aucoc II 613.

Truchy, *Economie Politique*, I, p. 214.

cières les modalités de ce contrôle qui donnent à un service public le caractère d'une régie intéressée. Dans la régie intéressée, l'intervention de l'Etat est poussée très loin. Il faut admettre que la direction supérieure de l'entreprise appartienne à l'Administration si la gestion technique et la responsabilité de l'exploitation sont à la charge de l'entreprise.

La convention de 1920 rassemble-t-elle ces conditions ?

La lecture des travaux parlementaires, notamment du rapport de M. Valude, député, à la Commission de la Marine marchande, révèle bien l'intention des auteurs de la convention d'organiser l'exploitation des services d'intérêt général d'après un système basé sur la régie intéressée, « Le système qui semble avoir aujourd'hui les faveurs du Gouvernement a pour base la régie intéressée » (12) et le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande affirmait au Sénat : « Ce que nous dirigerons, c'est une flotte administrée par une société privée qui a l'expérience, le personnel, le matériel qu'elle met à notre disposition » (13).

Mais la participation de l'Etat à la gestion de la Société ne nous paraît pas rentrer dans ce que l'on entend généralement par régie intéressée. L'Etat, par l'intermédiaire d'administrateurs qui le représenteront dans le Conseil d'administration de la Société chargée des services maritimes, n'exercera pas seulement un contrôle, n'imposera pas seulement certaines directives d'ordre général, rôle du commissaire du

(12) Valude, *rapport cité*. « Cette clause (prime de gestion) indique nettement qu'il s'agit d'une Cie en régie intéressée... »

(13) Rio. Débats. Sénat.

gouvernement qui a reçu pour cela un droit de veto, mais prendra part à la gestion même de la Société.

Il y a là un élément nouveau, que l'on ne trouve pas dans les autres conventions, de nature à faire hésiter sur le caractère juridique de la convention du 29 décembre 1920.

§ 2. — *De l'économie mixte.*

Cette collaboration des pouvoirs publics à la gestion d'une société anonyme par l'entrée d'administrateurs représentant l'Etat dans le Conseil d'administration de cette société, a été considérée par beaucoup d'auteurs comme une application de l'économie mixte en matière d'exploitation de services maritimes d'intérêt général.

On sait, et nous en parlerons plus loin, la faveur dont a joui l'économie mixte après la guerre. Entre le socialisme de guerre qui se résignait mal à disparaître et le libéralisme impuissant, la formule de l'économie mixte apparaissait singulièrement séduisante et fit l'objet de quelques lois et de plusieurs projets. Associant la personne morale et les particuliers, les ressources publiques et les capitaux privés en vue de gérer une entreprise qui, tout en étant d'intérêt général, ne laisse pas d'avoir un caractère commercial ou industriel, l'entreprise d'économie mixte permet à l'Etat non seulement d'étendre son activité aux branches de l'économie privée d'intérêt public, mais de substituer aux anciens modes d'exploitation des services publics d'ordre économique une collaboration qui le fit participer d'une façon moins intégrale aux

risques et plus efficace aux bénéfices et à l'administration de l'entreprise.

C'est ce qu'aurait réalisé la loi du 28 juillet 1921 en créant une société anonyme chargée de l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général, dans laquelle l'Etat participe à la gestion en désignant la moitié des administrateurs.

L'Etat ne participe pas à la formation du capital, s'il est administrateur il n'est pas actionnaire, mais les risques qu'il court du fait de sa participation à la société constitueraient un apport équivalent à celui que les Messageries Maritimes ont fait en numéraire (14).

Selon d'autres, il y aurait une participation indirecte de l'Etat à la formation du capital de la société du fait que l'Etat garantit l'intérêt (15). Plus simplement, l'Etat étant administrateur d'une entreprise qu'il soutient de son crédit, on serait en présence d'une entreprise d'économie mixte (16).

Y a-t-il intérêt à déterminer la nature juridique exacte de la Société des services contractuels ?

Serait-elle une entreprise d'économie mixte, l'Etat participerait à sa gestion dans les mêmes conditions, autant que cela serait compatible avec son caractère de puissance publique, qu'une personne morale privée associée, tandis que si on la considère comme une régie intéressée, l'intervention directe de l'Etat dans la

(14) Pader. La théorie de l'Etat actionnaire. *Thèse*, Paris, 1926.

(15) Platon. L'Etat actionnaire. *Thèse*, Paris, 1925.

(16) Chéron. L'actionnariat des collectivités publiques, p. 341 : « C'est de l'économie mixte au même titre que dans les affaires du Rhône et de la Dordogne où l'Etat, soutenant de son crédit une entreprise, est appelé à y jouer le rôle d'administrateur sans y être actionnaire. »

société serait un moyen de contrôle supplémentaire donnant aux administrateurs désignés par l'Etat des pouvoirs d'investigation interne leur permettant de mieux surveiller les intérêts pécuniaires et généraux qu'ils représentent.

Et non seulement leurs pouvoirs ne seraient plus identiques à ceux des administrateurs privés, mais encore leur responsabilité ne serait pas la même ni la compétence des tribunaux devant lesquels ils seraient appelés à comparaître.

§ 3. — *Nature de l'intervention directe de l'Etat dans la gestion de la Société.*

Il est difficile de voir dans la Société des Services contractuels une entreprise d'économie mixte. Ni les travaux parlementaires, ni les dispositions de la convention ne peuvent, en effet, nous faire adopter ce point de vue.

Si le régime institué est de l'essence de l'économie mixte — et probablement les auteurs de la loi ont-ils été influencés par les théories de l'économie mixte alors en faveur près du Parlement — il en est fort éloigné par sa structure ⁽¹⁷⁾.

a) L'Etat faisant tous les frais de l'entreprise, il n'y a pas véritablement d'association financière, caractéristique de l'économie mixte.

b) Il n'y a pas également d'association dans la gestion de la Société. L'Etat ne participe pas à l'admi-

(17) R. Miry. Les exploitations d'économie mixte. *Revue Economique Internationale*, août 1930.

R. Kaepelin. Le système dit d'économie mixte en Allemagne. *Revue d'Economie Politique*, 1920, p. 542.

nistration de l'entreprise en raison des actions qu'il détient d'après les règles de la société anonyme. Son droit d'intervenir il le tient de la convention. Supportant des charges financières très lourdes, il a voulu acquérir une part d'influence dans la direction des affaires sociales et s'est donné le droit de désigner des administrateurs au Conseil d'administration comme il a organisé un contrôle financier et administratif, en tant que puissance publique seule chargée de l'organisation du service confié à une société gérante.

Il ne s'agit donc pas dans la convention du 29 décembre 1920 d'économie mixte.

Dans l'organisation nouvelle d'un service dispendieux on a cherché une combinaison transitoire entre la concession et la régie : on a obtenu ce contrat de nature spéciale ne ressortissant guère plus de l'économie mixte que des conventions ordinaires mais se rapprochant par l'esprit qui semble avoir animé ses auteurs, par son aspect financier caractéristique, de la régie intéressée.

Comment se pose dès lors la question de l'Etat administrateur ? D'une façon toute différente que s'il s'agissait d'une entreprise d'économie mixte, et nous verrons avec la Compagnie Générale Transatlantique comment a été résolu le problème de l'Etat actionnaire et administrateur. L'Etat a la possibilité d'intervenir directement dans la gestion de l'entreprise chargée des services maritimes mais en réalité il n'est pas administrateur. Aucun texte ne précise à cet égard les conditions de nomination, les pouvoirs, la responsabilité des délégués qui le représenteraient et exerce-

raient en son nom des pouvoirs de gestion, comme cela a été fait en matière d'économie mixte. Bien plus, ni la convention, ni le cahier des charges ne contiennent de dispositions concernant cette intervention de l'Etat mais seulement les statuts.

De là à voir dans cette participation de l'Etat à la gestion de la Société des Services contractuels non pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'administration mais un moyen de contrôle interne, de surveillance sur la direction même de l'affaire, il n'y a qu'un pas.

Le rôle des administrateurs désignés par l'Etat se bornerait alors à une intervention limitée aux questions d'intérêt général, aucune décision n'étant valablement prise si elle n'a été votée par au moins deux des représentants de l'Etat.

La question de la responsabilité des délégués de l'Etat reste délicate à trancher ; la responsabilité de l'Etat n'est pas à la même mesure, ne s'appuie pas sur les mêmes principes que celle des administrateurs proprement dits.

En restreignant les pouvoirs d'intervention des délégués de l'Etat nous restreignons le champ de leurs responsabilités, mais il n'en reste pas moins que cette dualité du droit privé et du droit public dans une entreprise est susceptible de difficultés et prête à critiques ⁽¹⁸⁾.

(18) Truchy. L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés. *Economiste Français*, 23 mars 1923.

CHAPITRE III

APPRÉCIATION

SECTION I

CRITIQUE DE LA CONVENTION

§ I. — *Ses dangers*

Telle qu'elle fut soumise au Parlement la convention de 1920 se présentait comme une opération financièrement mauvaise mais indispensable si l'on voulait conserver notre prestige dans les mers de Chine, l'Océan Indien et la Méditerranée orientale ⁽¹⁾.

Bien que l'intérêt national qui s'attachait au maintien des services assurés par les Messageries Maritimes ne fut pas douteux, la convention ne créa-t-elle pas cependant pour l'Etat des engagements disproportionnés avec les avantages retirés par les Messageries?

Que représentait en 1921, lors du vote de la convention, la participation de l'Etat aux pertes ? On n'en savait rien. L'Etat s'engageait à supporter les déficits d'une exploitation sans pouvoir déterminer

(1) V. rapport Leboucq : « ...voilà le but politique que nous voulons concrétiser et qui dépasse, si impressionnantes soient-elles, les réalités financières. »

d'avance le montant de son secours financier, accordant ainsi une garantie illimitée à laquelle seul son droit de résiliation pouvait mettre fin.

M. Leboucq, dans son avis présenté au nom de la Commission des Finances, faisait remarquer cet aspect inquiétant de la convention, montrait en regard les avantages de la Compagnie des Messageries Maritimes : « L'opération ressemble, disait-il, à une séparation de biens dans laquelle l'un des conjoints prendrait à son compte tout ce qui, dans la communauté, est facteur de profits et laisserait à l'autre le lot dont l'usage, l'entretien et l'administration doivent se traduire par un passif certain ».

Ce n'est pas seulement dans le principe que cette convention semblait devoir être onéreuse, mais en fait si l'on considérait alors les méthodes d'exploitation des Messageries Maritimes dont on avait déjà signalé les défauts (rapport Salle).

N'avait-on pas enfin à craindre les abus qui résulteraient du cumul entre les mêmes mains des services de l'Etat et de ceux de la Compagnie ?

On a cru pouvoir parer à ces dangers en prenant des dispositions telles qu'il serait possible à l'Administration de surveiller de très près la gestion de la Compagnie, d'imposer au besoin les réformes nécessaires : l'Etat s'est réservé un pouvoir d'intervention directe en désignant des représentants du Conseil d'administration de la Société.

M. Rio, sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, signalant les méthodes défectueuses de gestion des Messageries Maritimes ajoutait : « Comme

dans la convention nouvelle il est inscrit que la vérification des comptes est faite par l'Inspection des finances, que l'Administration comporte cinq représentants, que les décisions sont nulles si elles ne sont pas appuyées par un représentant de l'Etat, que le commissaire du gouvernement a un droit de veto absolu sur certaines décisions, je suis armé pour m'assurer que la Compagnie rentrera dans la voie du progrès ». Et au Sénat : « L'Etat est maître du Conseil d'administration. Nous ferons de la Société ce que nous voudrons qu'elle soit... Nous avons tous les moyens pour donner à la nouvelle Compagnie l'impulsion que nous désirons ».

L'expérience a-t-elle confirmé les paroles énergiques du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande ou montré au contraire que cette convention est une des plus onéreuses que l'Etat ait jamais passé ?

§ 2. — Résultats

Malgré le renforcement de contrôles prévu dans la convention la Société des Services contractuels est toujours restée dans les mains des Messageries Maritimes sans que l'intervention directe de l'Etat se manifestât efficacement.

Nous avons dit que les représentants de l'Etat semblaient n'avoir qu'un pouvoir d'intervention restreint — de toutes façons n'ayant pas la majorité, ils ne pouvaient exercer qu'une action négative.

Quant au contrôle du commissaire du gouvernement, organisé en apparence sur des bases solides, il s'est révélé assez illusoire. Il ne porte que sur les opé-

rations effectuées par la Société des Services contractuels, simple témoin pour renseigner l'Etat et pour avertir le Conseil d'administration quand il serait sur le point de prendre une décision à laquelle l'Etat pourrait faire opposition. L'expérience du fonctionnement de ce mode d'intervention a d'ailleurs montré que, ou bien le commissaire fait des observations toutes les fois qu'une mesure intéresse l'Etat et alors il entrave la gestion de l'affaire, ou il n'intervient que dans les cas graves et l'Etat est supposé être consentant dans toutes les autres affaires.

Enfin, comme le fait remarquer M. Daniélou, qui fut ministre de la Marine marchande ⁽²⁾, un seul commissaire assume le contrôle de l'exploitation des trois Compagnies ⁽³⁾ (Messageries, Sud-Atlantique, Fraissinet) et reçoit un traitement des Compagnies qu'il contrôle (art. 32, cahier des charges).

L'étroitesse du contrôle que peut exercer le commissaire du gouvernement, la passivité des représentants de l'Etat ont permis à la Compagnie des Messageries Maritimes de gérer la Société des Services contractuels dans des conditions assez onéreuses pour le Trésor.

L'exécution des travaux notamment est confié à des sociétés filiales ou dépendant des Messageries Maritimes, telles que la Société Hôtelière de Ravitaillement maritime, la Société Franco-Chinoise de Constructions métalliques à Shanghai. La Société a dû re-

(2) Daniélou. La marine marchande.

(3) Les décrets du 21 mai 1932 ont changé cet état de choses. Il y a désormais un commissaire auprès du siège social de chaque compagnie, donc deux à Paris, dont l'un est chef de service du commissariat, et trois dans les ports. *J. O.*, 25 mai 1932, p. 5381.

prendre les marchés en cours passés par les Messageries Maritimes, en particulier celui de 1916 avec la Société Provençale de Constructions navales dont le Conseil comprend des membres faisant partie de celui de la Société des Services contractuels et la Société Provençale exécute les travaux sans appel à la concurrence et sous prix forfaitaire dans les conditions les plus onéreuses.

Dans tous ces cas le contrôle ne joue pas car celui-ci s'applique uniquement à la Société des Services contractuels et l'Etat ne peut intervenir dans la gestion des Messageries Maritimes.

Aussi le forfait dû aux Messageries Maritimes en vertu de l'article 10 B, a-t-il progressivement augmenté par l'accroissement de frais généraux que la Compagnie ne fait rien pour réduire :

de 19.874.612 en 1921 il est passé à :

35.805.489 en 1924,

52.376.519 en 1927,

54.507.469 en 1931.

Tandis que l'excédent des dépenses s'élevait :

de 31.037.845 en 1921 à :

84.432.711 en 1927,

273.819.300 en 1930,

215.000.000 en 1932 (4).

(4) La convention passée avec la S. Atlantique prête à des critiques identiques, notamment en ce qui touche l'existence de deux patrimoines : « Vous savez également le jeu qui se joue entre la S. Atlantique et la Compagnie gérante qui est en même temps la compagnie concurrente possédant les cargos qui râflent le fret, c'est-à-dire le bénéfice, alors que toutes les charges sont laissées à la S. Atlantique. » (A. Reynaud. Débats, 4 juillet 1933, p. 3461).

SECTION II

CONCLUSIONS

« Ne nous faisons pas d'illusions. La notion de service public s'étend de toutes parts... Pourquoi allez-vous au secours d'une Compagnie comme la Transatlantique ? C'est parce que derrière l'apparence juridique de l'individualité il y a le service public ».

Ces paroles prononcées par M. Germain-Martin à la Chambre à la séance du 22 décembre 1931, lors d'un débat sur la Transatlantique, s'appliquent à toute l'histoire des relations entre les Compagnies de navigation maritime et l'Etat.

L'Etat a été amené à soutenir financièrement les Compagnies chargées de services d'intérêt général parce qu'ils constituent de véritables services publics en raison de leur importance pour la vie nationale (notion subjective).

Mais son appui financier n'allant pas sans contrepartie dans le contrôle et même la gestion des Compagnies, celles-ci ont évolué de plus en plus sous l'effet de l'intervention progressive de l'Etat vers la forme juridique du service public et du service public à la charge de l'Etat (notion objective).

Ainsi arrive-t-on en partant de la notion de service postal au système de la concession et de celui-ci aux conventions de 1920 passées avec les Compagnies subventionnées sauf la Transatlantique consacrant l'intervention de l'Etat dans l'exploitation des Compagnies gérantes, indirecte par commissaires du gou-

vernement, directe même par la désignation d'administrateurs (Messageries Maritimes).

Intervention interne de l'Etat dans les Compagnies, déficits à sa charge, n'aboutit-on pas bien que les services continuent à être exploités par des sociétés privées à de véritables gestions d'Etat ?

Nous avons vu que l'intervention directe de l'Etat manquait d'efficacité ; mais l'Etat supportant les excédents de dépenses et déchargeant ainsi les compagnies de toute responsabilité pécuniaire, ces conventions ne créaient-elles pas *une situation anormale* ?

Elles ont fait l'objet de critiques unanimes aussi bien de la part d'auteurs libéraux que de partisans socialistes de la nationalisation des entreprises du transport.

Parmi les premiers citons cette appréciation la plus impartiale qui soit ⁽⁵⁾. « Ces formes nouvelles me paraissent moins heureuses que les anciennes. Elles suppriment toute initiative de la Compagnie de navigation et exposent l'Etat à des charges considérables et imprévues. On en arrive presque à l'exploitation par l'Etat avec tous ses inconvénients.

Quant aux socialistes, comme M. J. Moch ⁽⁶⁾, ils voient dans le régime des Messageries Maritimes une confirmation de leurs idées, un exemple frappant de ce qu'ils appellent le « drame des transports », c'est-à-dire du divorce existant entre le besoin de l'Etat de gérer les services de transport dans l'intérêt général et le désir des groupes puissants qui les exploitent de

(5) Ripert. Droit Maritime, I, p. 256.

(6) J. Moch. Capitalisme et Transports.

les utiliser pour des fins personnelles. Ainsi aboutit-on aux conséquences suivantes qu'illustre l'exemple de ces conventions maritimes :

1° L'irresponsabilité des entreprises concessionnaires ;

2° La multiplication des liens sociaux, des unions personnelles du concessionnaire avec les entreprises qui l'approvisionnent, au détriment du contribuable ;

3° L'augmentation de puissance du concessionnaire dans l'Etat (maîtrise de la presse, propagande, etc.).

Cette contradiction entre l'exécution du service public qui devrait être uniquement inspirée par l'intérêt général et son abandon aux intérêts privés entraînera nécessairement l'exploitation des lignes maritimes postales par la collectivité.

L'intervention de l'Etat dans les Compagnies de navigation se renforcera-t-elle et arrivera-t-on à la gestion d'Etat prévue par M. J. Moch ou au contraire reviendra-t-on à de véritables conventions postales ?

Cette dernière solution semble bien improbable. L'importance des services maritimes tant au point de vue général qu'au point de vue de l'appui financier de l'Etat est telle que l'Etat est nécessairement amené à y participer d'une façon ou d'une autre.

« Il est nécessaire, disait à la Chambre, en février 1931, un Ministre de la Marine marchande, d'envisager un régime nouveau pour les sociétés subventionnées. »

Quel sera ce régime nouveau qui fasse à l'Etat une place suffisante sans tomber dans une forme de régie directe envers laquelle nous conservons une juste méfiance ?

La réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique allait donner l'occasion d'appliquer une formule nouvelle dans un domaine aussi vaste que celui des transports maritimes : l'économie mixte.

— Association financière de l'État et des capitaux privés dans une société anonyme chargée du service public.

— Participation à la gestion, aux risques, aux responsabilités des uns et des autres.

N'y avait-il pas là une *formule d'avenir* non plus d'intervention, mais d'*association* susceptible de remplacer le régime que nous venons d'étudier et que l'expérience semble condamner.

TROISIÈME PARTIE

L'Economie mixte dans les transports maritimes

Une seule compagnie était restée sous le régime de la concession : la Compagnie Générale Transatlantique, la plus importante de nos entreprises de navigation maritime. Concessionnaire des services les plus rémunérateurs elle paraissait échapper aux aléas qui jalonnent l'histoire des autres compagnies subventionnées, quand, victime de la crise mondiale de 1929, elle dut faire appel à l'Etat.

L'intervention de l'Etat dans la Compagnie Générale Transatlantique est un exemple d'interventionnisme par voie d'autorité dans une entreprise privée défailante qui, quoique exceptionnelle, mettra la Compagnie à la disposition de l'Etat.

Comment les pouvoirs publics allaient-ils réorganiser la nouvelle Compagnie et aménager l'exécution des transports maritimes d'intérêt général ?

— En faisant de la Compagnie Générale Transat-

lantique une entreprise d'économie mixte, en donnant à l'Etat une place d'associé dans la Compagnie, d'actionnaire et d'administrateur : ainsi arrive-t-on, après les divers degrés d'intervention de l'Etat que nous avons examinés, à une *véritable association de la personne morale de droit public et des particuliers.*

CHAPITRE PREMIER

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE

SECTION I

LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE

§ I. — *Rôle et importance de la C. G. T.*

C'est en 1861 que la Compagnie Générale Transatlantique, alors la Compagnie Générale Maritime créée en 1855 par les frères Pèreire, fut chargée d'assurer, par la loi du 3 juillet, les services postaux de New-York, des Antilles et de l'Amérique Centrale moyennant une subvention de 9.300.000 francs.

En 1881, la Compagnie devint concessionnaire des services Algérie-Tunisie, concurremment à partir de 1895 avec la Compagnie de Navigation Mixte et la Société des Transports Maritimes à vapeur. Elle obtint en 1928 le service du Maroc et y développa le tourisme en y prolongeant les lignes par des circuits automobiles.

Dans toutes ces directions et même sur des trajets ne faisant pas l'objet de conventions, la Transatlantique a multiplié les lignes à passagers.

Sa flotte de quelques milliers de tonneaux en 1861 atteignait après la guerre 293.000 tonneaux, 434.000 en 1920, 642.941 en 1932 d'une puissance totale de 559.873 CV avec 103 navires (1).

Elle desservait :

La Baltique ;

L'Afrique du Nord ;

L'Atlantique Nord (New-York-Baltimore) ;

Le Pacifique Nord (San-Francisco-Vancouver) ;

Le Pacifique Sud (Equateur, Chili, Valparaiso) ;

Les Antilles (la Guyane, Trinidad, Cristobal, Haïti, Fort-de-France à Saint-Dominique).

C'est surtout dans l'Atlantique Nord que la Compagnie avait porté ses efforts et notamment sur la ligne Le Havre-New-York.

Longtemps détentrice du « Blue ribband », la French Line tenait une place très honorable dans la concurrence internationale puisque, en 1931, par exemple, sur 205.000 touristes venus des Etats-Unis en France, la Transatlantique en a transporté 63.168.

Non seulement une telle entreprise exerce par sa seule puissance une influence très considérable à l'étranger pour notre prestige mais rend à la France des services d'ordre économique et social qui peuvent se chiffrer et qui font de la Compagnie Générale Transatlantique un élément essentiel de notre économie nationale. On évalue par exemple à 3 milliards 900 millions les sommes que la C. G. T. a fait entrer dans la balance commerciale de la France de 1927 à

(1) Rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale du 18 septembre 1933.

1930 ; c'est donc un déficit de plusieurs milliards qu'amènerait la carence de notre pavillon.

Ce tableau sommaire des activités de la Compagnie Générale Transatlantique, ces quelques chiffres suffisent à montrer la place de premier ordre tenue par la Compagnie dans les relations maritimes internationales, son prestige auprès des pays qu'elle dessert, la somme d'intérêts économiques qu'elle groupe et qui en font un *centre de notre économie nationale*.

Aussi, en reprenant ces lignes de M. La Bruyère au sujet de la C. G. T., « ne comprendrait-on pas davantage l'arrêt des lignes P.-L.-M. vers Marseille à cause du déficit des réseaux que le désarmement des navires pour les mêmes raisons sur les lignes maritimes des Etats-Unis ou des Antilles, où le pavillon de la Transatlantique est la meilleure expression du génie de notre race » (2).

§ 2. — *Rapports de la Compagnie Générale Transatlantique avec l'Etat avant la crise* (3)

Dans l'histoire des conventions maritimes et surtout depuis la guerre, la Compagnie Générale Transatlantique a une place à part.

Les services qu'elle exploite étaient suffisamment rémunérateurs pour que le système de la concession jouât normalement, c'est-à-dire pour que, moyennant une subvention déterminée ou revisable dans certaines limites, la Compagnie remplît les conditions exi-

(2) La Bruyère. L'affaire de la Transatlantique. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1932.

(3) Michon. *Op. cité*, p. 83.

gées par les conventions et cahiers des charges à ses risques et périls.

Tandis qu'après guerre l'appui financier nécessaire aux Messageries Maritimes ou à la Compagnie Sud-Atlantique était tellement important qu'il fallait abandonner le système de la concession pour adopter un régime qui mit à la charge de l'Etat les risques pécuniaires des services, la Compagnie Générale Transatlantique conservait l'apparence d'une entreprise concessionnaire d'un service public mais dont le caractère commercial était prédominant.

En ce qui concerne la ligne de New-York *la convention du 20 novembre 1912* ⁽⁴⁾, conformément à l'ordre du jour Legrand, abandonna le principe d'une subvention forfaitaire augmentée d'une prime de vitesse pour y substituer les principes de revisibilité de la subvention, de contrôle financier, de partages des bénéfices avec l'Etat ⁽⁵⁾. Ces clauses ne jouant que lorsqu'une certaine marge était atteinte n'eurent pas à être appliquées. La subvention, telle qu'elle était déterminée par la convention, suffit à la Compagnie.

Aussi, à l'inverse de ce qui s'est passé à l'égard des deux autres Compagnies, la convention de 1912 fut-elle maintenue après-guerre sans autres modifications que celles résultant des transformations économiques: un avenant du 23 juin 1923 ⁽⁶⁾ porta le maximum de la subvention à 21.600.000 francs et le minimum à

(4) Loi du 30 juillet 1913.

(5) Subvention de 6 millions pour chacune des quatre premières années et révisable à partir de la cinquième, sans pouvoir être supérieure à 7.200.000 francs, ni inférieure à 2.500.000 francs.

(6) Loi du 26 avril 1924. *J. O.*, 1^{er} mai 1924, p. 3923.

4 millions. L'Etat accordait, d'autre part, sa garantie d'intérêt aux emprunts contractés par la Compagnie pour la construction de deux nouveaux paquebots moyennant une hypothèque de premier rang et un droit de rachat sans discussion dans le cas où il serait obligé d'assurer le service des arrérages des obligations au lieu et place de la Compagnie.

Quant à la ligne des Antilles, le principe de la subvention forfaitaire conservé dans la convention du 26 octobre 1908, antérieure à la motion Legrand, fut abandonné dans *la convention du 21 avril 1927* (7) qui institue un régime particulier : L'aide de l'Etat est calculée sur le prix du service rendu. Pour les obligations de vitesse, périodicité des départs, escales à desservir, l'Etat paie 3 millions par an. Il participe à un fonds de reconstitution et à l'amortissement des navires neufs. Il y a dans cette convention un marché de service public dont le principe est séduisant. Peut-être devrait-on dans l'avenir orienter de ce côté les conventions maritimes ? Si intéressante que cette solution puisse paraître, elle nous semble difficilement réalisable. Le rôle des grandes compagnies maritimes est trop important du point de vue national et l'intervention de l'Etat trop nécessaire pour perdre de vue qu'il s'agit de véritables services publics à organiser sur la base d'une collaboration intime entre les pouvoirs publics et les grandes entreprises privées.

En 1931, les rapports de l'Etat et de la Compagnie Générale Transatlantique s'analysaient donc par trois conventions reposant sur des principes très différents :

(7) Loi du 28 mars 1928. *J. O.*, 30 mars 1928, p. 3600.

1° Ligne de New-York :

Convention du 20 novembre 1912 ;

Avenant du 23 juin 1923.

2° Lignes des Antilles-Amérique Centrale :

Convention du 21 avril 1927.

3° Réseau de l'Afrique du Nord :

Chartes-parties de 1928.

sur lesquelles nous n'insisterons pas ⁽⁸⁾.

SECTION II

LA CRISE DE LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE ET L'APPEL A L'ÉTAT

La Compagnie Générale Transatlantique était après la guerre la seule de nos grandes compagnies de navigation qui fût suffisamment prospère pour se passer de l'aide de l'Etat. En contrepartie des obligations que lui imposaient les cahiers des charges des conventions elle recevait une subvention très modeste, puisque pour la ligne de New-York la moyenne annuelle de la subvention de 1913 à 1932 se monte à 6.400.000 francs, ce qui est peu en comparaison de l'aide fournie aux autres compagnies et surtout des subventions accordées aux lignes étrangères ⁽⁹⁾.

(8) Loi du 29 juillet 1928. *J. O.*, 1^{er} août 1928, p. 8598. *Circ. Armateurs*, n° 1369, 10 oct. 1928.

(9) En 1885, sur la ligne de New-York, la subvention était de 6.680.000 francs pour des paquebots de 7.000 t. et d'une vitesse de 15 nœuds. En 1930, elle est de 4 millions de francs-papier pour des paquebots de 40.000 t., 23 nœuds, alors que la C. G. T. transporte gratuitement chaque année 10 à 15 millions de fret postal, 10 à 12 millions de passagers ou fret de réquisition.

Pour les subventions accordées aux lignes étrangères, v. appendice.

Mais l'activité des relations économiques et touristiques entre la France et les Etats-Unis donnait l'illusion d'une prospérité durable. La C. G. T. crut pouvoir étendre son champ d'action. C'est alors que survint la crise, touchant les Etats-Unis d'abord, puis le Continent, entraînant les monnaies et réduisant les échanges. La C. G. T. en difficulté fit appel à l'Etat.

Ce recours à l'Etat d'une entreprise privée — encore qu'elle fût concessionnaire d'un service public, le caractère privé domine — déborde le cadre des conventions maritimes. Il ne s'agit pas seulement, comme dans cette évolution que nous avons suivie, de réclamer à l'Etat une convention plus avantageuse en raison des déficits constatés sur les lignes contractuelles, mais de s'adresser à l'Etat afin d'éviter la chute de l'entreprise.

C'est à la Compagnie dans son ensemble que l'Etat doit venir en aide par la revision des conventions et surtout par des avances de fonds.

Il ne s'agit donc plus d'un interventionnisme progressif déterminé par l'insuffisance des conventions mais d'un « *interventionnisme de crise* », d'une prise de possession par l'Etat d'une partie du domaine économique dépassant les services faisant l'objet de conventions, afin de sauvegarder les intérêts vitaux du pays, telles les interventions analogues de l'Etat dans le domaine bancaire ou celui des compagnies de navigation aérienne :

Interventionnisme direct en faveur d'entreprises privées atteintes par la crise en vertu de l'extension des fonctions dévolues à l'Etat pour tout ce qui touche à l'intérêt national.

C'est cette idée, que nous trouvons tout au long de l'histoire des conventions maritimes, qui domine également toute la question de l'intervention de l'Etat dans la Transatlantique.

§ 1. — *Les difficultés de la Compagnie Transatlantique*

Les difficultés de la Compagnie Générale Transatlantique, les causes qui l'ont amenée à faire appel à l'Etat pour éviter une liquidation judiciaire ont fait l'objet de nombreux commentaires, aussi bien dans la presse qu'au Parlement. Nous pouvons nous référer au rapport que déposa le 25 août 1931 M. Germain-Martin, chargé par le Gouvernement d'étudier la situation de la C. G. T. et au réquisitoire modéré que fit M. Gardey au Sénat le 9 février 1932 ⁽¹⁰⁾.

1° La cause profonde des difficultés de la Transatlantique se trouve dans la crise économique qui, dès 1929, éprouva la Compagnie d'autant plus durement que celle-ci ne l'avait pas prévue.

Si le trafic général présentait une diminution relativement peu importante :

438.000 passagers en 1929 ;

429.000 passagers en 1930 ;

2 millions de tonnes en 1929 ;

1.800.000 tonnes en 1930,

il y avait, par contre, une diminution très sensible des recettes :

1.014 millions en 1928 ;

985 millions en 1929 ;

(10) *Doc. Parl., Sénat*, n° 85, 9 fév. 1932.

675 millions en 1931.

Tandis que la Compagnie voyait diminuer ses recettes alors que le chiffre de ses dépenses restait stationnaire — il est vrai que sur les lignes contractuelles il lui était impossible de réaliser des réductions ou suppressions de services opportunes, bien qu'elle reçut une subvention insuffisante — elle subissait, d'autre part, le contre-coup des difficultés qui atteignaient plusieurs affaires secondaires auxquelles elle s'était intéressée pour procurer du fret à ses cargos, la Société Maritime Nationale, la Compagnie Mixte, la Compagnie Nantaise de Navigation à Vapeur, et était loin de réaliser les bénéfices escomptés avec la Société des Voyages et Hôtels Nord-Africains qu'elle avait créée pour développer le tourisme au Maroc sur une grande échelle.

Le déficit commercial de la Compagnie la mettait dans une situation d'autant plus délicate que ses engagements étaient très lourds et notamment ses investissements financiers en vue de la rénovation de sa flotte dépassaient ses possibilités basées sur un accroissement constant des recettes.

De telles difficultés dues à la crise, les compagnies de navigation étrangères eurent également à les supporter. En Angleterre, la Royal Mail Steam Packet déposa son bilan tandis que la Cunard ne distribuait plus de dividendes. La Holland America demanda un moratoire aux obligataires cependant que le Reich intervenait dans l'assainissement des compagnies allemandes.

2° Mais à ces causes d'ordre économique s'en ajou-

tent d'autres dues aux imprudences, voire même aux fautes commises par les dirigeants de la Compagnie Transatlantique et qui ont contribué à rendre la situation de la C. G. T. critique.

A une politique ambitieuse (équipement touristique du Maroc), à des dépenses somptuaires ne correspondait pas une politique d'amortissements suffisante qu'auraient dû permettre les dividendes élevés distribués (11). A ce reproche s'ajoute celui d'avoir constitué des filiales coûteuses qui, ayant souvent les mêmes administrateurs que ceux de la Compagnie, se prêtaient à ce que l'on a appelé la « politique des filiales ».

Enfin, c'est à la suite d'une gestion imprudente, s'ajoutant aux causes que nous venons de voir, que des constructions et commandes de bateaux ayant été accumulées pour une somme de 700 millions sans que la Compagnie se fût préalablement assurée de trouver les disponibilités monétaires au moment voulu, que la C. G. T. se trouva, au début de 1931, dans l'impossibilité de couvrir le déficit d'exploitation ressortant de l'exercice 1930.

Les mauvaises dispositions des marchés financiers tant à New-York qu'à Paris, aggravées par les bruits alarmants qui commençaient à courir sur la C. G. T.,

(11) 9 millions en 1919 pour 60 millions de capital, 23 millions en 1928 pour 202 millions de capital. La Compagnie a distribué des dividendes en 1930 encore alors qu'elle ne devait pas avoir fait de bénéfices. A ce grave reproche, la Compagnie répond qu'elle aurait été guidée par deux considérations : 1° l'importance des bénéfices annuels généralement réalisés ; 2° la défense des cours de la C. G. T. contre une tentative d'accaparement de la part d'un syndicat allemand.

empêchèrent la Compagnie de procéder à l'augmentation de capital et à l'émission d'obligations nécessaires pour faire face à ses engagements.

La Compagnie Générale Transatlantique, qui avait en mars déjà avisé le Gouvernement de ses difficultés, demanda, le 18 mai 1931, un concours précis : l'autorisation d'une émission publique ; un moratoire de cinq années pour sa dette envers l'Etat, son principal créancier et la revision des contrats de New-York et des Antilles.

Le 13 juin, un accord de principe fut établi sur ces différents points. En échange des avantages qu'il accordait l'Etat demandait des garanties pour l'ensemble de sa créance (le transfert en garantie des actions à vote plural détenues par la Société Financière Transatlantique), exigeait une réduction de 50 millions du capital, puis une augmentation, subordonnait la réalisation de l'accord à l'obtention d'un crédit en banque de 120 millions.

Le concours des capitaux privés fit défaut.

L'Etat allait-il abandonner la Compagnie Générale Transatlantique à une liquidation judiciaire probable ou au contraire interviendrait-il directement et prendrait-il en main le redressement de l'affaire ?

§ 2. — « *L'affaire de la Transatlantique* » devant le Parlement

La mise en liquidation judiciaire de la Compagnie Générale Transatlantique aurait entraîné des conséquences désastreuses : la perte des avances de l'Etat, la destruction du capital obligations, l'arrêt de la

construction du « Normandie », le débarquement d'une partie du personnel, un préjudice moral incalculable, sans tenir compte des répercussions qu'elle aurait exercées dans une multitude de compartiments de notre économie métropolitaine et coloniale.

Entreprise privée d'intérêt général, chargée d'un service public, la Compagnie Générale Transatlantique était titulaire d'un cahier des charges qui la liait vis-à-vis de l'Etat et d'après lequel celui-ci devait exploiter certaines lignes subventionnées au lieu et place de la société défailante. Il y avait tout au moins un engagement moral vis-à-vis des obligataires, créanciers, actionnaires, qui étaient fondés à croire que l'Etat ne se désintéresserait pas d'une Compagnie tenant une si grande place, traditionnellement liée aux intérêts du pays.

Aussi la solution brutale d'une liquidation judiciaire fut-elle immédiatement écartée en faveur — non plus d'une aide de l'Etat, celle-ci n'aurait pas été suffisante — mais d'une intervention plus directe, plus complète, aboutissant à prendre en main la *direction et la réorganisation de l'entreprise*.

Les concours financiers privés nécessaires à la Transatlantique ayant fait défaut, le Gouvernement tout en maintenant l'accord précédent, accorda sa garantie à un emprunt de 160 millions à émettre par la Compagnie. Par contre, il exigeait la démission du Conseil d'administration, la cession à titre gratuit des actions à vote plural détenues par la « Financière Transatlantique » (non plus un simple transfert de

garantie), l'obtention de la Société des Chantiers et Ateliers de Saint-Nazaire (Penhoët), principal créancier après l'Etat, d'un moratoire de deux ans portant sur une créance de 141.500.000 francs environ.

Ces dispositions firent l'objet d'un projet de loi déposé le 30 juin 1931 et voté par la Chambre des Députés le 3 juillet ⁽¹²⁾ après que celle-ci l'eut modifié dans le sens d'une régie coopérative avec représentants de l'Etat, du personnel, des ports.

La session parlementaire fut close avant que le Sénat eut le temps de se prononcer.

Le Gouvernement, jugeant indispensable de prendre des mesures pour éviter à la Compagnie de déposer son bilan et considérant le vote du 3 juillet comme une autorisation morale suffisante, décida par décret du 24 juillet 1931 d'autoriser le paiement à la Compagnie d'une somme de 160 millions à titre d'avances remboursables, par le débit du compte « Avances à régulariser » (par imputation ultérieure sur les crédits budgétaires), afin de lui permettre de poursuivre son exploitation jusqu'à la fin de 1931. Cette aide financière ne fut pas accordée sans précautions. Le Gouvernement renouvela le Conseil d'administration et fit nommer un nouveau Directeur général ⁽¹³⁾, se fit céder les actions à vote plural détenues par la Financière Transatlantique et chargea une commission d'études présidée par M. Germain-Martin de déterminer la situation exacte de la Compagnie. Assisté

(12) Projet de loi, *Doc. Parl.*, n° 5372.

Rapport Candace, *Doc. Parl. Ch.*, n° 5452.

(13) Le Gouvernement fit le choix heureux de M. Cangardel.

de deux inspecteurs des Finances, appuyé par deux administrateurs nouveaux, MM. Dautry et Cangardel, M. Germain-Martin, dans son rapport du 25 août 1931, constata des fautes sérieuses, un grand désordre, des inexactitudes graves dans l'inventaire provisoire présenté au Gouvernement en mai 1931, mise à part la politique imprudente suivie par la Société depuis des années : distribution de dividendes trop élevés, insuffisance des amortissements, exagération des frais généraux.

Il concluait à une réorganisation financière et administrative de la Compagnie, l'abandon de certaines filiales, la nécessité d'ententes nationales et internationales de l'armement.

Un programme d'économies fut aussitôt établi et mis en application : réduction de frais généraux par suppression d'emplois tant dans l'administration centrale que dans les agences, suppression d'un certain nombre de lignes déficitaires et réorganisation d'autres lignes, ce qui a conduit au désarmement de 32 navires, nouvelle politique d'achats par recours à la concurrence ⁽¹⁴⁾.

Cependant, un nouveau projet de loi basée sur le rapport de M. Germain-Martin était déposé le 3 décembre 1931 ⁽¹⁵⁾. Ce projet accordait la garantie de

(14) D'après le rapport présenté à l'Assemblée générale du 18 septembre 1933, la réduction des frais généraux est de 12 % sur l'exercice 1931. La réduction du prix de revient des voyages atteint 23 % sur le réseau de New-York et 19 % sur celui des Antilles. Pour l'ensemble des services, l'économie effective réalisée est de 103 millions pour 1932.

(15) Projet de loi. *Doc. Parl.*, n° 5796. Rapport Candace, commission des Finances, *Doc. Parl. Ch.*, n° 5989. Rapport W. Bertrand, commission de la Marine marchande, *Doc. Parl. Ch.*, n° 6017.

l'Etat à un emprunt de 300 millions (l'étude de M. Germain-Martin indiquait que la Compagnie aurait des paiements importants à faire en 1932 et 1933), approuvait la convention du 24 novembre portant attribution à la Compagnie d'avances remboursables, prévoyait l'ouverture de crédits nécessaires pour l'application de ces mesures et le paiement de la subvention pour la ligne de New-York élevée à 30 millions, organisait la représentation de l'Etat au Conseil d'administration.

L'adoption du projet n'alla pas sans opposition, surtout de la part des partis de gauche. Si prudemment qu'ait été rédigé le rapport de la commission présidée par M. Germain-Martin, il devait produire une impression assez mauvaise en ce qui concerne les méthodes de gestion de la Transatlantique. Certains purent montrer dans la Compagnie une affaire dévorée par ses propres filiales dotées d'ailleurs des mêmes administrateurs. Les orateurs de gauche s'attachèrent à démontrer que la Transatlantique avait commis des indécidables à l'égard de l'Etat : le portefeuille promis en nantissement à l'Etat en juillet avait été remis en avril à la Société Penhoët par l'acte du 16 avril 1931, les navires étaient déjà grevés d'hypothèques de premier rang.

Après renvoi à la Commission des Finances, un texte qui renforçait le contrôle de l'Etat et lui donnait la majorité au Conseil d'administration et au Comité de Direction fut voté le 23 décembre 1931 ⁽¹⁶⁾.

(16) D'après le projet adopté, l'Etat devait désigner la moitié plus un des administrateurs.

Ainsi la Chambre affirmait-elle son désir de constituer une société d'économie mixte avec prépondérance de l'Etat.

Le Sénat rejeta et le projet du 23 décembre et celui du 3 juillet qui lui était présenté en même temps (17). Il voulait séparer nettement le passé et l'avenir de la Compagnie, ne pas la renflouer financièrement et sauver ses actionnaires et administrateurs. D'ailleurs l'état des Finances publiques commençait à imposer une plus grande prudence dans ce domaine.

Le Sénat substitua un texte nouveau à celui de la Chambre accordant au Comité de gérance un crédit de 110 millions à titre d'avances remboursables, pour une période de six mois à partir du 1^{er} janvier 1932. Avant cette date le Gouvernement s'engageait à élaborer un programme de réorganisation de la Marine marchande et à régler dans ce cadre la situation de la Compagnie Générale Transatlantique.

Ainsi le Sénat dans cette affaire — comme dans celle de l'Aéropostale — s'opposait à ce que l'intervention soit poussée jusqu'au renflouement pur et simple. Il se refusait surtout à ce qu'on appelle une « étatisation des pertes ». Il s'est contenté d'attribuer à un Comité provisoire placé à la tête de la Compagnie les sommes nécessaires pour poursuivre l'exploitation.

Ce projet fut adopté par la Chambre des Députés (loi du 3 mars 1932), ainsi qu'un projet donnant la garantie de l'Etat à un emprunt de 68.748.000 qui de-

(17) Rapport Gardey. *Doc. Parlementaire Sénat*, n° 85, 9 février 1932.

vait être émis pour achever les travaux en cours (Champlain, Allier, Ardèche) (loi du 9 avril 1932).

Après une année de travaux et de discussions parlementaires, la Compagnie Générale Transatlantique restait dans une situation provisoire vivant au jour le jour grâce aux avances de l'Etat.

Pour aboutir à une solution définitive, le Gouvernement déposa les 15 et 16 novembre 1932 deux projets, l'un concernant la réorganisation de la C. G. T. (n° 797), l'autre autorisant le Ministre de la Marine marchande à passer une convention avec la Compagnie (n° 807).

L'examen de ces projets étant retardé par des crises ministérielles, des lois successives ⁽¹⁸⁾ prolongèrent le délai de six mois prévu par la loi du 3 mars — le crédit de 110 millions n'étant pas épuisé.

Repris et remaniés par le nouveau Gouvernement, ils furent adoptés par la Chambre le 4 juillet 1933 et par le Sénat le 7 juillet. Ainsi arrivons-nous enfin avec les deux lois du 20 juillet 1933 à une réorganisation définitive de la Compagnie Générale Transatlantique et à l'établissement de rapports nouveaux avec l'Etat.

(18) Loi du 13 janvier 1933.
Loi du 1^{er} mars 1933.

CHAPITRE II

LA REORGANISATION DE LA COMPAGNIE GENERALE TRANSATLANTIQUE ET LA NOUVELLE CONVENTION D'APRÈS LES LOIS DU 20 JUILLET 1933

SECTION I

Idées directrices

Il avait fallu plus de deux années pour que le Parlement donnât à son intervention une forme précise.

Certes l'obscurité de la situation financière de la Compagnie rendait la tâche difficile, mais la procédure parlementaire, l'instabilité ministérielle ont contribué pour une grande part à retarder l'adoption d'une solution définitive.

Le principe de l'intervention n'était pourtant pas mis en cause. L'intervention de l'Etat apparaissait comme une nécessité indiscutable, non pour sauvegarder les intérêts privés des actionnaires mais au nom de l'intérêt général. L'intérêt général ici c'est la masse des intérêts engagés, ceux de l'Etat notamment, c'est aussi le maintien du prestige national. Pour ces raisons et parce que la Compagnie était déjà liée à

l'Etat pour assurer l'exploitation de lignes indispensables à notre expansion politique et économique, l'Etat devait intervenir.

Mais quelle forme devait prendre son intervention?

Fallait-il s'inspirer des systèmes en vigueur, de celui des Messageries Maritimes par exemple, créer une société contractuelle chargée d'exploiter les lignes impériales, dont l'ancienne Compagnie serait gérante et dont le solde déficitaire serait porté au compte du Trésor ?

On ne pensa pas à une solution qui donnait de si mauvais résultats et qui, d'ailleurs, ne convenait ni à la situation actuelle ni aux tendances politiques de la Chambre (1).

Les socialistes demandaient des poursuites sévères contre les administrateurs, la séparation complète de l'exploitation technique et du financement de l'entreprise, l'exploitation en régie des lignes d'intérêt général. Solution trop radicale qui reposait sur des idées politiques trop avancées, aboutissant à une régie directe ou à une nationalisation que beaucoup considéraient comme désastreuse au point de vue financier et économique.

Dès le début, d'autres tendances se manifestèrent. Le projet du Gouvernement du 3 décembre 1931 prévoyait l'établissement d'un compte de profits et pertes dont l'Etat assurait les risques jusqu'à concurrence

(1) V. cependant la suggestion de M. Candace (rapport, *Doc. Parl. Ch.*, n° 5989) qui envisageait la constitution par l'Etat d'une société fermière chargée, sous son contrôle, de la gestion des seules lignes d'intérêt national, c'est-à-dire, à son avis, celle de New-York, des Antilles et de la Guyane, d'Algérie-Tunisie.

d'un maximum de 205 millions d'ici 1934. Mais comment aurait été comblé le déficit si le chiffre avait été dépassé ?

Et comme, après discussion à la Chambre, l'Etat détenait par principe dans la Compagnie la majorité des sièges au Conseil d'administration, on substituait la responsabilité morale des fonctionnaires à celle qui découle de la formation d'un capital responsable selon la loi de 1867.

La Commission des Finances du Sénat repoussa ce renflouement et le projet fut abandonné.

Mais de ces discussions parlementaires se dégagèrent deux idées :

L'idée de faire participer l'Etat à la gestion de la Compagnie, de faire de la Compagnie une entreprise d'économie mixte et même une véritable régie coopérative, soutenue à la Chambre des Députés.

L'idée que les deniers publics servent à sauver une entreprise d'intérêt général et non à la renflouer, développée au Sénat.

Enfin, il fallait tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouvait l'Etat vis-à-vis de la Compagnie. L'Etat n'intervient pas seulement au nom de l'intérêt national, en tant que puissance publique chargée d'assurer le fonctionnement d'un service public, mais en tant que créancier. En dehors des avances accordées à la Compagnie durant cette période critique de réorganisation l'Etat est le plus gros créancier de la Compagnie et ses intérêts ne peuvent être sauvegardés que par les mêmes voies que les créances privées.

Ce sont ces tendances, ce double aspect de la situation de l'Etat qui ont amené le Parlement à poser les règles d'un assainissement financier de la Compagnie qui donne aux créanciers la direction de l'affaire afin de leur réserver les bénéfices éventuels — les actionnaires et administrateurs supportant les conséquences de leurs fautes — et à accorder à la Compagnie ainsi réorganisée son concours financier sous forme d'une subvention annuelle par une nouvelle convention.

Tel est l'objet des deux lois du 20 juillet 1933 relatives l'une à la réorganisation de la Compagnie, l'autre à la convention qu'il était permis au Ministre de la Marine marchande de passer aussitôt la Compagnie réorganisée.

SECTION II

L'ASSAINISSEMENT FINANCIER DE LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE SELON LA LOI DE RÉORGANISATION DU 20 JUILLET 1933 (2).

§ 1. — *Les principes de l'assainissement*

La situation financière de la Compagnie en 1933 est parfaitement claire.

Si on retranche du passif de la Compagnie le ca-

(2) Projet de loi. *Doc. Parl.*, n° 797, 10 novembre 1932.

Rapport Malingre au nom de la Commission des Finances, 16 juin 1933, n° 2051.

Rapport Vincent au nom de la Commission de la Marine marchande, 28 juin, n° 2155.

Rapport Charabot, Commission des Finances du Sénat, 5 juillet, n° 494.

Journal Officiel, 24-25 juillet 1933, p. 7750.

pital actuel (279 millions), les réserves (161 millions), les dépenses engagées dans la construction du « Normandie » (550 millions), la Compagnie doit faire face à un passif d'environ 1.695 millions.

Dans ce passif il faut distinguer d'une part le passif privilégié en raison des hypothèques et garanties qui le couvrent, 640 millions environ et le passif chirographaire pour le reste.

L'actif liquide ne dépasse guère 120 millions.

De tous les créanciers, c'est l'Etat qui vient au premier rang. Déjà en 1931, avant que l'Etat ne fasse des avances à la Compagnie, il était créancier d'une somme de 400 millions environ provenant de contributions sur bénéfices de guerre qui n'avaient pas été acquittées, de prestations en nature, du remboursement par l'Etat de deux emprunts contractés au Canada (opération qui devait procurer les devises nécessaires au Trésor pour les Français débiteurs de l'étranger). Au total, les créances de l'Etat se montaient à 310 millions avec garantie, 610 millions sans garantie particulière.

Principal créancier l'Etat est disposé à une liquidation amiable qui mettra la Compagnie en mesure d'assurer dans l'avenir une exploitation normale, permettant de passer une nouvelle convention.

Car si l'Etat est tenu d'intervenir, il ne veut pas renflouer une affaire défailante et prendre la place d'un débiteur incapable de remplir ses engagements. Au contraire, son but est, d'une part, de sauvegarder dans la mesure du possible la créance qu'il a sur la Compagnie — et, d'autre part, de n'accorder sa confiance

dans l'avenir qu'à une entreprise présentant des garanties sérieuses.

Aussi l'Etat subordonnera-t-il son appui donné par voie de convention à une liquidation amiable de l'entreprise réalisée par l'assainissement qu'il propose.

Article premier. — Le Ministre de la Marine marchande ne sera autorisé à passer de nouvelles conventions avec la Compagnie Générale Transatlantique qu'après qu'il aura été satisfait aux obligations insérées dans la présente loi.

Les obligations insérées dans la loi ce sont les règles d'après lesquelles la Compagnie doit être réorganisée, car l'Etat ne s'est pas contenté de poser le principe d'un assainissement préalable dont les modalités auraient été laissées à l'initiative de la Compagnie et à un accord amiable avec le Gouvernement, la loi elle-même fixe les directives de la réorganisation financière.

Celle-ci repose sur les bases suivantes :

- Un sacrifice exigé de chaque créancier ;
- L'extinction d'une fraction des créances chirographaires exigibles par la conversion de cette part en capital ;
- Le maintien des créances privilégiées mais dont le remboursement est échelonné sur plusieurs années ;
- L'émission d'un emprunt bénéficiant de la garantie de l'Etat pour le règlement des sommes encore exigibles après l'assainissement et l'alimentation d'un fonds de roulement.

Ainsi le passif pourra être ramené au niveau de l'actif de la Compagnie comme le réclame la loi du

20 juillet, actif constitué par le matériel naval, réévalué suivant les règles contenues dans la loi (art. 2), les immeubles, le portefeuille, soit 1.186.749.927 fr.

§ 2. — *La réalisation du plan d'assainissement*

C'est sur ces bases qu'un plan d'assainissement fut établi par deux éminentes personnalités : M. Germain-Martin dont les remarquables études d'août 1931 avaient préparé les solutions proposées, et M. Ripert, dont la compétence en matière de droit civil et maritime est bien connue. La valeur de l'actif du bilan assaini étant déterminée par la loi elle-même, il était nécessaire de réduire le passif de la Compagnie et de fixer ainsi l'abattement global qui devait être consenti par les créanciers. Il s'agissait ensuite de répartir cet abattement global en tenant compte des droits attachés à chacune des créances. Voici comment cette tâche délicate fut remplie :

1° Annulation du capital actuel, à l'exception des 56.000 actions A à vote plural représentant un capital de 9 millions, attribuées à l'Etat en compensation de ses créances privilégiées (art. 3).

Les actionnaires de la Compagnie associés à une affaire dont les pertes sont de beaucoup supérieures au capital social enregistrent la disparition de leur capital. La loi cependant prévoit en leur faveur la création d'actions de jouissance et de parts bénéficiaires (art. 2, § 3).

Cette annulation devait être décidée par l'assemblée générale des actionnaires qui, convoquée dans un dé-

lai de 4 mois, devait en même temps autoriser une nouvelle émission.

L'assemblée générale se tint le 18 septembre 1932 et autorisa la transformation des actions en actions de jouissance (3^e résolution), l'émission du nouveau capital souscrit par compensation de créances, l'émission d'obligations à revenus variables, la création de parts bénéficiaires destinées à compenser l'abattement que les créanciers subissent, l'émission d'un emprunt (4^e à 7^e résolutions), dans les conditions que nous allons voir.

2° Réduction des créances et constitution du capital nouveau.

Le Parlement en précisant formellement dans la loi que le capital devait être annulé demandait en même temps à tous les créanciers de consentir de leur côté des sacrifices indispensables à l'assainissement du bilan. A cette condition l'Etat consentirait également à une réduction de créance et pourrait accorder dans l'avenir son concours financier à la Compagnie.

Il était nécessaire de faire entre les créanciers une discrimination en vue des abattements à réaliser.

Les créances privilégiées furent maintenues pour leur valeur intégrale, afin de ne pas entraîner une réalisation du gage — soit 542 millions environ.

Les créanciers ordinaires acceptèrent de subir un abattement de 46,50 % de leur créance (3).

(3) Ce pourcentage semble très élevé, mais une liquidation judiciaire ne leur aurait donné qu'un dividende au marc le franc de 10 %, soit un abattement définitif de 90 %. En acceptant cette liquidation amiable ils peuvent espérer des compensations si la Compagnie réalise des bénéfices après sa réorganisation.

Le solde leur fut réglé partie en espèces, partie en obligations à revenu variable, partie en actions du nouveau capital.

L'Etat, conformément à la loi (art. 7), subit sur ses créances chirographaires une réduction dans la même proportion et reçut de nouvelles actions de la Compagnie et obligations à revenu variable.

En outre, pour chaque 1.000 fr. de réduction, les créanciers reçurent une part bénéficiaire sans valeur nominale.

Quant aux obligataires, réunis en assemblée générale le 14 septembre 1933, conformément à l'article 4 de la loi, ils acceptèrent une réduction de près de 60 %. Ils recevaient des actions pour 10 % du montant nominal de leurs obligations et des parts bénéficiaires pour 50 % du même montant.

Tel qu'il fut adopté par l'assemblée générale des actionnaires du 18 septembre 1933, le plan d'assainissement se résume ainsi :

Sur un ensemble de créances de l'ordre de 1.695 millions, il a été pratiqué une réduction de 552 millions (dont 310 pour l'Etat). Pour la partie maintenue, soit 1.143 millions, il est remis aux créanciers pour 208 millions d'actions, des obligations à revenu variable pour 28 millions. Le reliquat, soit 907 millions, fait l'objet d'un règlement particulier à chaque créance (4).

La situation financière de la Compagnie après assainissement est donc la suivante :

Le nouveau capital — appartenant à ceux qui

(4) Rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale du 18 septembre.

étaient créanciers non privilégiés de la Compagnie — se monte à 216.044.250 francs,

représenté par 56.613 actions A de 150 francs, détenues par l'Etat (8.476.950 fr.),

et 1.383.782 actions B de 150 francs, dont 1.184.430 appartiennent à l'Etat,

450.871 actions de jouissance sans valeur nominale provenant de la transformation des anciennes actions de capital.

Enfin 557.280 parts bénéficiaires sans valeur nominale ⁽⁵⁾.

L'Etat détient dans le capital de la Transatlantique des actions pour une valeur nominale d'environ 175 millions.

L'Etat a donc la majorité et dans les assemblées générales ordinaires et dans les assemblées extraordinaires, alors que ses actions privilégiées sont assimilées aux actions ordinaires.

Dans les assemblées ordinaires, l'Etat, par l'effet des actions à vote plural, totalise 2.547.625 voix alors que les autres actionnaires réunis ne disposent que de 703.351 voix, y compris les propriétaires d'actions de jouissance qui ont le droit d'assister aux assemblées générales.

Aux assemblées extraordinaires, l'Etat dispose encore de près de 1.200.000 voix.

Enfin ajoutons que la loi du 20 juillet permet à l'Etat de conserver la majorité qu'il détient actuellement. Article 7 : « Une autorisation législative sera nécessaire pour toute augmentation ou modification du

(5) Statuts de la Compagnie Générale Transatlantique, article 5.

capital initial. L'Etat aura pour la souscription des augmentations de capital un droit de préférence proportionnel à sa participation dans le capital de la Compagnie tel qu'il sera fixé après assainissement et réorganisation ».

L'Etat, de principal créancier devenant du fait de la réorganisation financière de la Transatlantique principal actionnaire, la loi du 20 juillet 1933 a prévu des dispositions particulières relatives à cette question (art. 6 et 7), que nous verrons ultérieurement en étudiant le statut de la Compagnie Générale Transatlantique, société d'économie mixte.

3° Afin de faire face à la partie des créances qui demeurerait immédiatement exigible et de procurer à la Compagnie les moyens de trésorerie nécessaires, il est prévu l'émission d'emprunts dont le montant total ne devra pas dépasser 150 millions, bénéficiant de la garantie de l'Etat. En échange de sa garantie, l'Etat prendra des hypothèques immobilières (art. 5).

Dans le cas où ce plan d'assainissement n'aurait pu se réaliser, c'est-à-dire dans le cas où la Compagnie n'aurait pu obtenir l'accord de tous les créanciers quant aux sacrifices qui leur étaient demandés pour satisfaire aux conditions fixées par la loi, l'Etat aurait eu le droit, d'après l'article 8 de la loi, d'assurer en régie et au besoin par voie de réquisition ceux des services de la Compagnie dont il aurait jugé le maintien nécessaire, et cela aux frais et risques du concessionnaire et de la masse des créanciers.

Cette éventualité ne se réalisa heureusement pas. Créanciers et obligataires consentirent, nous l'avons

vu, aux abattements indiqués et l'Assemblée générale des actionnaires ratifia le plan qui lui était proposé.

§ 3. — *Appréciation*

a) *Du point de vue juridique.* — L'intervention de l'Etat dans la Compagnie Générale Transatlantique par la loi du 20 juillet 1933 est poussée extrêmement loin. Si l'Etat ne procède pas lui-même à la réorganisation de la Compagnie, comme le proposait le projet primitif présenté par M. Léon Meyer, procédure qui aurait violé non sans brutalité les règles en matière de faillite et de liquidation judiciaire, l'Etat établit impérativement les règles à suivre dans la réorganisation financière de la Société et de plus il se fait, parmi les créanciers, une place exceptionnelle lorsqu'il s'agira de transformer leurs créances en actions, en conservant les actions à vote plural, en s'accordant une représentation permanente au Conseil d'administration, en soumettant la Compagnie à un contrôle législatif étroit.

Le rôle de l'Etat ne semble-t-il pas dépasser ce qu'il est convenu d'appeler une intervention ? Il prend véritablement en main la réorganisation de la Transatlantique, il a mis à sa tête des administrateurs qu'il a désignés, il règle les détails de l'assainissement de la Compagnie, lui impose un régime d'économie mixte consacrant l'emprise de l'Etat.

L'Etat est donc loin d'avoir agi comme un simple créancier qui aurait pris l'initiative d'une liquidation amiable. Sans doute s'est-il servi de sa situation de

créancier, mais il s'est surtout comporté, vis-à-vis de la Compagnie, comme puissance publique, il a usé envers elle de prérogatives que ne lui donnait pas son rôle de créancier, mais que lui conférait le fait même de son intervention, la nécessité de son appui, le caractère d'intérêt national de la C. G. T.

Si cette immixtion de l'Etat dans la réorganisation et ensuite dans l'administration d'une entreprise privée s'accorde bien avec les tendances politiques et économiques actuelles, elle ne va pas sans soulever, au point de vue juridique, quelques remarques.

1° Est-ce le rôle du Parlement ⁽⁶⁾ de s'immiscer dans ce qui, par nature, constitue une opération d'assainissement devant être effectuée par la Compagnie elle-même ? et notamment de régler dans la loi le détail de cette opération, de déterminer les règles à suivre pour évaluer le matériel naval, etc. C'est tout au plus le rôle du Gouvernement que d'entrer en négociations avec la Société.

Evidemment on était en présence d'une situation qui comportait nécessairement l'autorisation d'engager des crédits et qui exigeait un vote du Parlement. Que son intervention dépasse sa compétence, il ne faut pas s'en étonner, étant donné l'omnipotence et l'extension de pouvoirs que la pratique constitutionnelle a conféré aux Chambres.

2° La loi du 20 juillet crée, en ce qui concerne les obligataires, une législation de circonstance.

Alors qu'il était facile de traiter avec les créan-

(6) V. discussion générale. M. de Tinguy, séance du 4 juillet. Débats Chambre, p. 3445.

ciers, peu nombreux, il aurait été impossible de faire des accords individuels avec les obligataires — les obligations, au nombre de 480.000 environ, étant réparties entre un trop grand nombre de personnes.

A l'inverse des porteurs de parts (loi du 23 janvier 1929), il n'y a pas, pour les obligataires, de législation fixant le statut des obligations en général — ni de dispositions statutaires constituant les porteurs d'obligations en société civile. La loi du 20 juillet 1933 (art. 4) a prévu la formation de masses d'intérêts communs entre les obligataires appartenant à la même catégorie et la réunion des propriétaires d'obligations d'une même masse en Assemblée générale en vue de prendre les dispositions qui s'imposent à tous les obligataires de cette masse.

La procédure applicable est celle de la loi du 23 janvier 1923, sauf en ce qui concerne le calcul du quorum, dans lequel cas s'applique l'article 29 de la loi de 1867.

Ces dispositions de la loi du 20 juillet 1933 sont particulières à la loi seule et ne peuvent concerner que l'acceptation des réductions et des amodiations de créances que la loi impose.

3° L'article 3, § 2, de la loi du 20 juillet prévoit l'annulation du capital de la Compagnie à l'exception des actions à vote plural appartenant à l'Etat. N'est-il pas quelque peu paradoxal de voir le Parlement conserver exceptionnellement des actions privilégiées alors qu'en même temps il en discute la suppression ?

D'autre part, l'article 2, § 3, d'après lequel les actionnaires pourront recevoir des actions de jouissan-

ce en échange des actions de capital qui devront être annulées est également susceptible de critiques.

Cette opération apparaît du point de vue juridique d'une régularité contestable. Une action de jouissance est un titre créé à la suite d'un amortissement. Dans le cas de la Transatlantique, le capital n'est pas remboursé, mais détruit (7).

4° Enfin les dispositions particulières qu'exigeait la situation de l'Etat actionnaire sortent du cadre du droit commercial et placent la Compagnie sous une espèce de tutelle administrative et même législative (autorisation législative pour toute augmentation de capital).

b) *Du point de vue financier.* — Les interventions d'Etat en faveur des entreprises sont généralement considérées comme des opérations essentiellement onéreuses.

En comparaison de l'aide apportée par l'Etat à peu près à la même époque à divers organismes privés, notamment des banques (8) (Banque d'Alsace-Lorraine, B. N. C.), l'Etat semble s'être montré avec la Compagnie Générale Transatlantique, comme avec l'Aéropostale, plus soucieux des intérêts du Trésor.

Voici le montant des avances faites par l'Etat depuis son intervention :

Selon M. Pic (Des Sociétés Commerciales, t. II, p. 271) lorsque le capital originaire est détruit, la société doit être dissoute, sauf aux intéressés à la reconstituer sur des bases nouvelles. Mais il s'agit alors d'une société nouvelle, assujettie aux formalités requises pour la constitution d'une société par actions. Ici le capital ne fut pas littéralement détruit mais réduit par la transformation des actions de capital en actions de jouissance.

(8) V. *Revue d'Economie Politique*, septembre-octobre 1932, p. 1496.

1° Avance remboursable du 24 juillet	
1931	160.000.000
2° Avance de la Caisse des Dépôts et Con-	
signations (reliquat du compte d'avan-	
ces de « l'Ile-de-France »).....	40.900.000
3° Avance avec garantie (loi du 3 mars	
1932).	110.000.000
Total	310.900.000

Plus la garantie donnée pour l'emprunt de 68.748.000 en vue de la construction de navires.

Et celle donnée pour l'emprunt de 150 millions prévu à l'article 5 de la loi du 20 juillet.

— L'Etat, d'autre part, a consenti une réduction de sa créance dans une proportion égale à celle des créances privées de même ordre.

Mais en contrepartie — il faut remarquer que l'Etat n'a pas pris les déficits à son compte —

1° L'Etat a acquis la majorité des actions de la Compagnie et mis pratiquement la main sur notre plus grande Compagnie de navigation maritime.

2° Il a organisé la convention passée avec la Compagnie de façon à procéder à un amortissement régulier du reste de sa créance pendant la durée de la convention.

Voici le tableau que donne M. M. Vincent dans son rapport :

CRÉANCIERS	DETTE	TOTAL DE L'ANNUITÉ (14 ANS)
Etat	386.983.621	33.646.074
Créanciers ayant la garantie de l'Etat	98.280.846	8.792.900
Crédit Foncier, Crédit Mari- time	228.891.787	19.190.372
Emprunt de liquidation	148.831.427	13.052.064
Obligataires	143.340.200	15.324.640
Total	1.006.367.881	90.006.000

Ainsi retrouvons-nous cette préoccupation de ménager les finances publiques — l'équilibre du budget lui-même étant difficile à réaliser — aussi bien dans la loi de réorganisation que dans la convention qui fait l'objet de la seconde loi du 20 juillet 1933.

SECTION III

LA NOUVELLE CONVENTION ENTRE L'ÉTAT ET LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE (9)

La seconde loi du 20 juillet 1933 a pour objet, une fois l'assainissement de la Compagnie réalisé, de ré-

Projet de loi, *Doc. Parl. Chambre*, n° 807.

Chambre : Rapport Vincent, au nom Commission de la Marine marchande, 31 mars 1933, n° 1701. — Avis Malingre, Commission des Finances, 27 juin 1933, n° 2150. — Rapport supplémentaire Vincent, 28 juin, n° 2156.

Sénat : Rapport Rio, Commission de la Marine marchande, 7 juillet 1933, n° 256. — Avis Charabot, Commission des Finances, 7 juillet, n° 257.

Débats : Chambre, 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet). — Sénat, 7 juillet.

(9) *J. O.*, 24-25 juillet 1933, p. 7752.

gler pour l'avenir les relations de l'Etat et de la Compagnie Générale Transatlantique.

1° Elle autorise le Ministre de la Marine marchande à passer après assainissement la convention annexée à la présente loi (art. 1).

2° Elle ouvre les crédits budgétaires nécessaires à l'application de la convention (art. 2 et 3).

A la loi sont annexés le texte de la convention (annexe I), le cahier des charges (annexe III), les dispositions relatives à l'assurance du « Normandie » (annexe II), reproduits dans la convention passée le 23 novembre 1933.

§ 1. — *Caractéristiques de la convention*

Quoique l'Etat soit actionnaire de la Compagnie Générale Transatlantique et y détienne la majorité au Conseil d'administration, la Compagnie conserve l'aspect juridique d'une société anonyme. Sur quelles bases dès lors organiser la collaboration nécessaire de l'Etat et de la Compagnie ?

Le Sénat avait demandé le 25 février 1932 que la C. G. T. fut reconstituée dans le cadre d'un statut général de la navigation subventionnée.

Les conventions en vigueur avec d'autres Compagnies de navigation rendait impossible la réalisation immédiate de ce plan.

Bien plus, le Gouvernement a divisé le problème en envisageant d'une part l'assainissement et la réorganisation administrative de la Compagnie, d'autre part les relations entre l'Etat et la Compagnie.

Bien que l'on puisse étudier ces deux lois séparé-

ment, en procédant d'une façon schématique, considérer l'une comme émanant de l'Etat créancier aboutissant à l'Etat actionnaire dans le cadre du droit privé, l'autre de l'Etat puissance publique, elles sont en fait étroitement liées. D'abord il est impossible d'envisager le point de vue convention sans tenir compte de la situation dans laquelle se trouve la société concessionnaire — or la Compagnie Générale Transatlantique est une société privée mais dans laquelle l'Etat tient la première place et dans son capital et au Conseil d'administration. Ensuite, le régime financier que doit établir la convention est nécessairement influencé par les relations financières préexistantes de l'Etat et de la Compagnie.

C'est pourquoi l'Etat, dans la convention passée avec la Compagnie intervient beaucoup plus loin dans la réglementation des clauses financières que dans les conventions précédentes.

Quoique le système de la concession soit conservé — la Compagnie Générale Transatlantique est chargée d'exécuter les services maritimes postaux et d'intérêt général avec les Etats-Unis, le Mexique, les Antilles et l'Amérique Centrale, à ses risques et périls, moyennant une subvention — et même que l'on revienne en quelque sorte au système de la subvention forfaitaire, la Compagnie est loin d'avoir la liberté qu'elle avait dans les premières conventions.

L'Etat entend que son intervention soit efficace ; il a fait des sacrifices pour que la Compagnie continue à vivre, il s'engage par la convention à lui fournir une subvention importante — aussi veut-il avoir la cer-

titude que la Compagnie suive la politique prudente que lui commande sa situation débitrice et qu'imposait, d'autre part, les circonstances économiques : qu'elle soit tenue de réaliser des économies, d'éviter les dépenses somptuaires et l'anarchie administrative, de ne pas entreprendre des entreprises para-maritimes coûteuses, de faire un emploi judicieux des fonds de l'Etat.

Certes, l'Etat a la majorité au Conseil d'administration, mais cette majorité est temporaire. Il se peut que, tout en conservant une place au Conseil d'administration, il n'en ait plus, s'il y consent, la direction. Dans ce cas, la convention maintiendrait la Compagnie dans une voie très stricte quoique en dehors de la gestion des administrateurs d'Etat.

La convention, en effet, ne se contente pas de concéder à la C. G. T. l'exécution des services maritimes (art. 1), mais organise en détail le mécanisme financier de la Compagnie et l'emploi de la subvention (art. 2 à 6), les contrôles (art. 8 et 9), les droits de l'Etat en cas de résiliation (art. 11). Toutes ces dispositions s'appliquent à l'ensemble de la Compagnie, sans que l'on distingue les lignes contractuelles des lignes libres. Il n'y a plus qu'une Compagnie subventionnée et contrôlée par l'Etat entièrement liée à l'Etat par la convention.

Voici comment M. M. Vincent, rapporteur de la Commission de la Marine marchande, caractérise la loi du 20 juillet 1933 ⁽¹⁰⁾ :

(10) Débats. Séance du 4 juillet 1933, p. 3442.

Nous avons voulu « doter la Compagnie Générale Transatlantique d'un régime financier lui permettant de faire face aux charges provenant de ses arrangements amiables avec ses créanciers, de faire face aux obligations de l'exploitation de ses grandes lignes postales, d'amortir sa flotte de façon suffisante... lui imposer des règles financières alimentant les postes essentiels de sa vie économique et sociale, mais aussi la doter d'un système de contrôle assez souple... efficace et sûr ».

Que ce tableau idéal soit réalisé, les résultats ne permettent pas encore d'en juger. Cependant, l'étude des dispositions de la convention n'autorise pas toujours à être aussi optimiste.

§ 2. — *Etude de la convention*

Alors qu'en principe la convention proprement dite constitue un accord entre l'Etat et la Société concessionnaire, portant sur les services à assurer d'une part et les stipulations financières d'autre part — le cahier des charges étant réservé à la réglementation par l'administration des conditions dans lesquelles les services doivent être assurés — la convention passée le 23 novembre 1933 d'après la loi du 20 juillet :

1° Perd tout caractère contractuel puisqu'elle a dû être nécessairement acceptée par la Compagnie telle que le Parlement l'avait préalablement votée ;

2° Contient dans son texte proprement dit une réglementation unilatérale du régime financier de la Compagnie lui enlevant toute autonomie financière et toute initiative.

Ainsi dans la convention comme dans l'assainissement, l'Etat se substitue complètement à l'entreprise défaillante. Elle conserve l'apparence d'une entreprise privée concessionnaire d'un service public, mais dans le contrat de concession, en raison des circonstances spéciales dans lesquelles elle se trouvait, elle n'a joui d'aucun pouvoir, d'aucune liberté. Elle n'en avait même aucune possibilité puisque l'Etat, d'un autre côté, s'était assuré la direction de l'entreprise.

Nous passerons rapidement sur le cahier des charges qui ne présente aucune disposition exceptionnelle. L'Etat se réserve d'importantes prérogatives quant aux transports de passagers, fret postal, etc. Comme dans les autres conventions, le contrôle administratif est assuré par un commissaire du gouvernement au siège social, qui assiste aux séances du Conseil d'administration (cette faculté lui est accordée par la loi de réorganisation — art. 6, dernier alinéa), des contrôleurs des services maritimes postaux (art. 36). Le contrôle financier, délicat en raison de la complexité des règles de la convention, est exercé par l'Inspection des Finances, une commission chargée de l'examen du compte d'exploitation, la Chambre elle-même, devant qui le Ministre de la Marine marchande doit faire un rapport après la clôture de chaque exercice (art. 37). Remarquons enfin que le cahier des charges (art. 41) prévoit l'éventualité de conventions internationales qui entraînerait une modification dudit cahier.

La convention constitue la pièce maîtresse du système qui lie l'Etat et la Compagnie, non seulement sur

le plan du service public à assurer, mais également sur celui des relations étroites qui se sont établies entre la Société et l'Etat par l'intervention financière de ce dernier, sous forme d'avances.

Nous avons suffisamment insisté sur le caractère légal de la convention. Le régime financier qu'elle impose à la Compagnie prolonge l'intervention directe de l'Etat dans la réorganisation de la Transatlantique.

En voici les principes essentiels :

1° Unification de l'ensemble de l'exploitation.

« En vue du calcul de la subvention la Compagnie tiendra chaque année un *compte spécial d'exploitation* » (art. 2 de la convention).

Dans ce compte doivent figurer toutes les recettes, à l'exception de la subvention versée par l'Etat et quelques autres produits, et toutes les dépenses, dépenses d'exploitation, primes d'assurances, charges financières.

Ce compte englobe les résultats de toutes les lignes de la Compagnie sans exception — et ceci est une nouveauté en matière de conventions maritimes.

a) La subvention n'est plus calculée et accordée aux seules lignes d'intérêt général, tant pour la ligne de New-York, tant pour celle des Antilles, mais à la Compagnie Générale Transatlantique dans son ensemble.

b) La convention adopte le système d'une subvention globale calculée d'après les résultats annuels.

Ce sont les résultats annuels de l'ensemble de l'exploitation qui basent le droit à subventionner. Désormais, il n'y a plus cette dualité qui semble si néfaste entre ce qu'on pourrait appeler le patrimoine privé

de la Compagnie et le patrimoine public comprenant les lignes subventionnées et faisant l'objet d'un compte de revision.

L'existence d'un compte unique semble donc présenter des avantages certains : il permet de surveiller efficacement la situation financière de la Compagnie et rend impossible le jeu des comptes des sociétés filiales.

Il a pourtant fait l'objet d'une grave critique dans le rapport de M. Vincent à la Commission de la Marine marchande et que nous reprenons ici : Avec un compte unique pour la Compagnie tout entière, la subvention vient s'appliquer également aux lignes de cargos de la Compagnie et fait alors concurrence à l'armement libre qui, dénué de toute aide de l'Etat, subit déjà une crise terrible. Dans ce cas le vote de la loi Tasso destinée à secourir l'armement libre s'imposerait.

Dans l'hypothèse contraire où les lignes non impériales procureraient des bénéfices, ceux-ci viendraient en atténuation de la subvention et serviraient à supporter les charges des lignes subventionnées. Alors la Compagnie ne pourrait développer ses lignes de cargos et supporter la concurrence.

Enfin, dans ces conditions, la nature de la convention n'en est-elle pas modifiée ? La Compagnie est concessionnaire d'un service public, elle s'engage à exécuter les services prévus au cahier des charges mais reçoit une subvention qui ne s'applique pas seulement à ce qui correspond au service public dont elle est concessionnaire, mais à l'ensemble de tous les

services, c'est-à-dire à la Compagnie elle-même qui semble dès lors devoir être considérée comme une entreprise qui serait par nature d'intérêt général.

2° Le système de la subvention.

D'après l'article 3 de la convention, la Compagnie recevra une subvention variable entre un minimum et un maximum, destinée à couvrir le déficit du compte spécial d'exploitation. Le minimum est de 50 millions, le maximum de 150 millions. Si le déficit s'élève au-dessus de ce chiffre, les services devront être réduits.

3° Calcul de la subvention et régime financier de la Compagnie (art. 3-4-5-6).

La convention institue un régime assez compliqué qui détermine l'emploi de la subvention et par là même pose des règles concernant les amortissements, la constitution de réserves, la distribution de dividendes, etc.

Voici, d'après le rapport à la Commission de la Marine marchande, les différentes hypothèses qui peuvent se présenter :

a) Le compte d'exploitation se solde par un déficit de 150 millions : la subvention est égale à ce chiffre et sert à combler le déficit.

b) Le déficit est inférieur à 150 millions :

— La Compagnie prélève sur la différence entre le déficit et la subvention de 150 millions :

un amortissement supplémentaire des créances ;

la constitution de la réserve légale.

c) La couverture du déficit, l'amortissement complémentaire, la dotation de la réserve légale forment un total inférieur à 150 millions :

— La différence entre ce total et les 150 millions est employée à l'allocation d'une prime de gestion de 2 %.

— La distribution de 83 % sous forme de dividendes ;

— La rétention de 15 % par l'Etat.

En ce qui concerne la distribution de dividendes, tant que la subvention est supérieure à 50 millions, le dividende destiné aux actions de capital et aux titres à valeur nominale ne peut dépasser 5 % de la valeur nominale des titres, et le montant total du dividende attribué aux actions de jouissance et parts bénéficiaires 1 % de la valeur nominale des créances, actions, etc., non converties.

Si ces prélèvements n'épuisent pas la subvention, il doit être pourvu à un *amortissement complémentaire* représentant un fonds de renouvellement qui doit faire l'objet au passif d'un *compte particulier* dont le montant annuel ne peut dépasser 50 millions et le montant total 200 millions.

d) Lorsque le montant des sommes précédentes sera inférieur à 50 millions, les deux tiers de la différence entre le total et le montant de la subvention seront versés à une *réserve spéciale de reconstruction*.

Cette réserve spéciale de reconstruction doit rester la propriété de la Compagnie tandis que le montant non utilisé du compte particulier fera retour à l'Etat à l'expiration de la convention. De plus, l'Etat aura un droit de reprise sur le matériel naval construit par prélèvement sur ce fonds particulier (les prélève-

ments sur le fonds particulier, de même que sur la réserve spéciale de reconstruction exigent l'autorisation du Ministre).

Ce régime financier est un peu compliqué, mais il semble permettre à la Compagnie de réaliser l'amortissement financier industriel que la convention a surtout en vue. Le but de la convention est, tout en sauvegardant au maximum les droits des créanciers de l'Etat, de procurer à la Compagnie l'aide financière nécessaire à l'exploitation des services et au renouvellement du matériel.

Ce double but, la convention pense l'atteindre au moyen d'une subvention limitée — car on abandonne complètement le principe d'une garantie illimitée ou même celui d'une subvention revisable, inapplicable ou insuffisant — fixée à un maximum sur laquelle sont prélevées les sommes dues pour l'amortissement et l'intérêt des créances de l'Etat.

La subvention nous apparaît donc se décomposer en quelque sorte en trois parties :

L'amortissement et l'intérêt des créances notamment celles de l'Etat immédiatement prélevées sur le montant de la subvention — liquidation du passé.

Une part acquise à la Compagnie d'une façon définitive.

La troisième supplémentaire quand le compte d'exploitation est en bénéfices, qui constitue une sorte d'avance à long terme puisqu'elle devra servir à alimenter un fonds d'achat et de construction de navires sur lesquels l'Etat exercera un droit de reprise.

On peut espérer que ce système de subvention maxi-

ma, qui ne peut être réduite que lorsque tous les principaux postes du bilan sont pourvus, donnera de bons résultats avec une Compagnie qui, bien gérée, est susceptible en temps normal de réaliser d'importants bénéfices.

L'assurance et le financement du "Normandie"

Cette étude serait incomplète si nous n'examinions brièvement l'intervention de l'Etat dans l'assurance et le financement du paquebot « Normandie ».

Dans tous les pays, la construction de grands paquebots a donné lieu à une intervention de l'Etat. Leur prix est si élevé — on l'évalue à 700 millions pour le « Normandie » — qu'il serait impossible à une compagnie d'en entreprendre la construction si l'Etat ne lui venait en aide, considérant que la suprématie d'une ligne navale est un but d'intérêt national.

C'est ainsi qu'en Italie, la Société de Navigation Italia, ayant rencontré des difficultés pour assurer complètement les risques de ses deux transatlantiques « Rex » et « Conte-di-Savoia », l'Institut National Italien d'Assurances s'est chargé de l'opération à laquelle l'Etat a donné sa garantie.

En Angleterre, le Gouvernement, qui s'était déjà engagé en novembre 1931 par le Cunard insurance agreement bill à garantir la partie non couverte de l'assurance de deux navires de 73.000 tonnes à construire pour le compte de la Cunard, vient d'accorder à cette Compagnie une avance de 750 millions de

francs à très long terme (1975) et à faible taux d'intérêt pour continuer les travaux du « Cunarder 534 » interrompus fin 1932 et mettre en chantier le second liner prévu (11).

En France, l'assurance et le financement du « T-6 » devenu le « Normandie », qui doit assurer au pavillon français la suprématie dans l'Atlantique Nord, ont également exigé l'intervention de l'Etat (12).

D'après l'article 7 de la convention du 23 novembre 1933 (loi du 20 juillet), l'assurance du paquebot « Normandie » devait être faite dans les conditions fixées par l'annexe I à la convention.

Selon les dispositions contenues dans l'annexe I, le régime d'assurance du « Normandie » est ainsi déterminé :

Le paquebot est assuré pendant la construction et dès la mise en service par :

1° Les tiers assureurs pour le maximum possible (environ les 2/5), l'assurance étant faite au profit de l'Etat;

2° Le fonds d'assurance de la C. G. T. pour une partie de la valeur d'assurance fixée par accord avec le Ministre de la Marine marchande ;

3° Par un fonds spécial d'assurance crédit pour la valeur restant à assurer (alimenté par des versements de la Compagnie calculés au taux des assurances par

(11) *Journal de la Marine marchande*, 25 janvier, 8 mars 1934.

(12) Voici quelques caractéristiques de ce paquebot destiné à être le plus rapide et le plus luxueux du monde :

Long.: 313 m. 75 ; larg.: 36 m. 40 ; vitesse: 30 nœuds ; jauge brute : 75.000 tonneaux ; fret transportable : 12.000 tonnes ; total des passagers : 3.490.

tiers et bonifiés par la Caisse de Dépôts et Consignations) ;

4° Par l'Etat si le fonds d'assurance crédit est insuffisant.

L'Etat est donc susceptible d'être obligé d'assurer une partie importante du risque dans le cas où les autres moyens seraient insuffisants, mais l'intervention de l'Etat, comme celle du fonds spécial, ne se produirait qu'en cas de perte totale ou de délaissement.

Quant au financement du « Normandie », l'article 7, alinéa 2, prévoit que pour l'achèvement du paquebot, la Compagnie pourra contracter des emprunts garantis par l'Etat avec approbation du Ministre de la Marine marchande et autorisation du Ministre des Finances.

Jusqu'alors les sommes nécessaires avaient été empruntées à la Caisse des Dépôts et Consignations en application des avenants du 8 juillet 1930 et du 27 septembre 1930, le remboursement devant se faire en 20 versements annuels.

La mise en chantiers du « Normandie » a soulevé d'âpres polémiques que nous ne reproduirons pas ici.

Remarquons seulement, en ce qui concerne la convention que la mise en service du « Normandie » risque d'apporter un trouble profond dans le fonctionnement des articles 2 et 3 si les dépenses et les recettes qui lui sont afférentes rentrent dans le compte spécial. Il serait utile d'envisager à ce moment-là un compte particulier.

CHAPITRE III

LE STATUT ACTUEL DE LA COMPAGNIE GENERALE TRANSATLANTIQUE ⁽¹⁾

LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE ENTREPRISE D'ÉCONOMIE MIXTE

La loi du 20 juillet 1933 relative à la réorganisation financière de la Transatlantique a fait entrer l'Etat dans la Compagnie comme actionnaire en représentation de ses créances et a prévu les conditions dans lesquelles l'Etat, en vertu de ses droits d'actionnaire, pourrait participer à l'administration de la Compagnie.

La Compagnie Générale Transatlantique, tout en conservant la forme d'une société anonyme régie par la loi du 24 juillet 1867, se trouve désormais avoir simultanément pour actionnaires et pour administra-

(1) Loi du 20 juillet 1933 (art. 6 et 7), *J. O.*, 24-25 juillet 1933.
Décret du 29 septembre 1933, *J. O.*, 27 octobre 1933, p. 10974.
Statuts de la Compagnie Générale Transatlantique.

teurs des particuliers et une personne morale de droit public.

Sans doute avons-nous déjà l'exemple d'une entreprise de navigation dans laquelle l'Etat possède des administrateurs avec la Société des Services contractuels, mais, comme nous l'avons vu, ces administrateurs sont imposés par l'Etat en dehors des règles du droit privé afin de soumettre la Compagnie à un contrôle interne plus étroit.

Avec la Compagnie Générale Transatlantique, la collaboration de l'Etat et de la Compagnie tend à s'exercer dans le cadre de la société anonyme, en vertu des règles du droit commercial. C'est parce que l'Etat est actionnaire qu'il devient administrateur de la Société. Soumis aux règles du droit privé, l'Etat n'a prévu que les dispositions indispensables à trancher les difficultés inhérentes à sa nature de personne morale de droit public. Ainsi la collaboration de l'Etat et des particuliers en vue de la gestion d'une entreprise d'intérêt général se trouve-t-elle réalisée sur le plan du droit privé, alors que l'exécution du service public, faisant l'objet de la convention et du cahier des charges est portée sur le plan du droit public.

Cette distinction nous la rencontrons pour la première fois dans les relations de l'Etat et des grandes compagnies de navigation, car jusqu'alors, l'Etat s'était toujours placé du point de vue du droit public, s'étant toujours comporté en puissance publique, même lorsqu'il plaçait des administrateurs le représentant au Conseil d'administration.

Cette collaboration intime d'une personne morale de droit public et de particuliers dans la gestion d'une entreprise privée (2) a reçu le nom d'*économie mixte*.

SECTION I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉCONOMIE MIXTE

§ 1. — *La notion d'économie mixte*

La notion d'économie mixte est récente. Il a fallu la guerre et surtout son lendemain pour qu'elle attirât l'attention. Elle avait donné lieu à quelques applications, en Allemagne notamment, mais le domaine, la structure, le fonctionnement de ces entreprises d'économie mixte n'étaient connus que d'une minorité d'économistes ou d'hommes d'affaires (3).

La reconstruction économique d'après-guerre, le relèvement de l'activité nationale exigeaient l'intervention de l'Etat (4). Que l'Etat assumât seul le poids des grandes entreprises d'intérêt national, cela était impossible. D'ailleurs le socialisme de guerre avait complètement discrédité les exploitations d'Etat. Le capitalisme libéral était peu en faveur et faisait appel à l'aide de l'Etat. Le simple régime de concession atteint par la théorie de l'imprévision ne sauvait pas suffisamment les intérêts de la collectivité.

On chercha de nouvelles formules économiques.

(2) La société d'économie mixte peut être concessionnaire ou non d'un service public. La concession ne modifie pas sa nature. V. Jolly, *op. cit.*

(3) Les exploitations d'économie mixte. R. Miry, *Revue Economique Internationale*, août 1930.

W. Sombart. *Der Moderne Kapitalismus*, t. II, vol. I, p. 175 (Sur l'Allemagne, la Hollande).

(4) Mireaux. Les nouvelles formules d'organisation économique. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1923.

L'une d'entre elles semblait particulièrement intéressante, associant l'initiative et la souplesse de l'entreprise privée à la participation financière et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Cette forme de collaboration à laquelle on a conservé sa dénomination allemande de « *gemischte Wirtschaft* », d'économie mixte, consiste, selon la définition devenue classique de R. Passow, l'un des premiers théoriciens de l'économie mixte, en ce que « dans l'entreprise d'économie mixte le capital responsable est apporté partie par des particuliers, partie par des collectivités publiques et dans laquelle la direction supérieure est exercée de concert par les personnes privées et les représentants de la personne publique intéressée (5) ».

Cette idée d'une association de l'Etat et des particuliers dans le cadre du droit des sociétés anonymes eut un tel succès auprès du Parlement qu'elle reçut plusieurs applications dans les années 1919 et suivantes :

Loi du 16 octobre 1919 sur l'exploitation de la force motrice des cours d'eau ;

Loi du 11 août 1920 sur le transport d'énergie électrique dans les régions libérées ;

Loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône ;

Loi du 19 juillet 1922 sur le transport d'énergie électrique à haute tension ;

Et d'un certain nombre de projets (fabrication synthétique de l'ammoniaque — amodiation des mines de potasse d'Alsace), qui échouèrent.

(5) R. Passow, *Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen*, Iena, 1913.

Elle fut, d'autre part, l'objet de nombreuses études. Parmi les plus remarquables, citons celles de MM. Rölland à la Société d'Etudes Législatives, Chéron, Jolly et de nombreuses thèses (6).

Malgré la faveur dont elle jouit après-guerre auprès du Parlement, l'entreprise d'économie mixte ne se généralisa pas. Bien plus, les résultats médiocres obtenus par les applications que l'on avait réalisées semblaient avoir fait oublier cette formule de collaboration quand le Parlement l'introduisit dans le domaine des transports publics :

Dans les entreprises de navigation aérienne, dans la principale Compagnie de navigation, la Compagnie Générale Transatlantique.

§ 2. — *Le problème juridique de l'économie mixte*

Il n'y a pas de texte qui détermine dans quels cas et dans quelles conditions l'Etat peut entrer dans une société anonyme comme actionnaire et comme administrateur.

Toutes les fois qu'une entreprise d'économie mixte est organisée l'Etat prévoit des dispositions particulières relatives à la forme des actions ou la représentation de ses intérêts au Conseil d'administration, tels les articles 6 et 7 de la loi du 20 juillet 1933.

Ces dispositions ne sont pas toujours identiques ; elles sont parfois difficilement compatibles avec la législation commerciale alors que le principe essentiel de l'économie mixte est de maintenir les relations

(6) V. bibliographie.

de l'Etat et des particuliers sur un pied d'égalité comme le veut la loi de 1867.

Les quelques applications d'économie mixte qui ont été réalisées, les études auxquelles elles ont donné naissance nous permettent de donner une solution aux principales difficultés que soulève l'entrée de l'Etat dans une société anonyme et de faire un tableau sommaire du régime de l'économie mixte (7).

Ainsi, comprendrons-nous mieux comment se comporte l'Etat dans la Compagnie Générale Transatlantique d'après les dispositions prévues dans la loi du 20 juillet et le décret du 29 septembre 1933.

La constitution d'une entreprise d'économie mixte ou la transformation d'une société privée en société d'économie mixte pose les deux problèmes suivants :

1° Une collectivité publique, en particulier l'Etat, peut-elle faire partie, d'après les principes du droit public, d'une société par actions ?

2° Les règles juridiques qui s'imposent aux sociétés ne s'opposent-elles pas à cette association ?

1° *L'Etat peut-il être, d'après le droit public, actionnaire et administrateur d'une société ?* — a) L'Etat a une mission déterminée. C'est une institution de droit public destinée à satisfaire les intérêts collectifs. Aussi sa compétence n'est-elle pas générale.

Cette règle de la *spécialité* des personnes morales de droit public doit être entendue très largement lors-

(7) Chéron, *Op. cité*, p. 39.
Lapie. *Thèse citée*, p. 140.
Platon. *Id.* p. 132.

qu'il s'agit de l'Etat (8). Si elle fait, à juste raison, apparaître anormale l'intervention de l'Etat dans une entreprise industrielle ou commerciale, elle ne s'oppose pas à ce que l'Etat entre dans une entreprise dont l'intérêt général ou national est incontesté, notamment dans une entreprise concessionnaire d'un service public.

b) L'Etat, alors même qu'il reste dans le domaine de l'intérêt général, peut-il faire des *actes de commerce* ? Cette question de capacité commerciale de l'Etat est étroitement liée à la précédente. L'Etat, d'après certains auteurs, n'aurait pas de plein droit la capacité commerciale et par suite la faculté de devenir actionnaire d'une société anonyme (9).

Mais la capacité de l'Etat n'est limitée en aucune façon par le droit constitutionnel, elle participe de l'omnipotence parlementaire (10). La loi qui organise l'introduction de l'Etat dans l'entreprise vaut habilitation.

2° *Le droit des sociétés anonymes et l'Etat actionnaire.* — La participation de l'Etat à une société anonyme entraîne nécessairement, par la nature même de la personne morale de droit public, des dérogations à la loi du 24 juillet 1867.

(8) Pour certains auteurs le principe de spécialité ne s'applique pas à l'Etat.

Dans ce sens : Ducrocq. Droit administratif, t. VI, n° 2197. Planiol. Droit civil, III, 2993.

Contra : Michoud. Théorie de la personnalité morale, t. II, 247.

(9) Pour M. Pic I, 382 et II, 876, la souscription d'actions a le caractère d'une opération civile quand elle a le caractère d'un placement et non d'un acte de spéculation. La plupart des auteurs et la jurisprudence la considèrent comme un acte de commerce.

(10) Duguit. Droit Constitutionnel, I, p. 132.

Ces dérogations peuvent-elles néanmoins être compatibles avec la législation et l'esprit des sociétés commerciales ?

La société anonyme a été conçue pour grouper des intérêts privés. Certes, il est possible, au point de vue du droit commercial, à l'Etat d'entrer dans une société, puisqu'il est admis que des personnes morales de droit privé puissent participer à une société anonyme comme actionnaire et administrateur ⁽¹¹⁾, mais l'Etat, personne morale de droit public, s'accommode mal de certaines règles du droit privé.

La société d'économie mixte juxtapose, en effet, dans le cadre de la société anonyme deux groupes d'intérêts régis par des principes juridiques différents.

Or la société d'économie mixte n'est pas un nouveau type de société. Elle réalise une collaboration de l'Etat et des particuliers dans un cadre bien déterminé : la société anonyme. Sans doute, l'Etat intervient parce qu'il s'agit d'une entreprise d'intérêt général, mais en entrant dans une entreprise privée il se met sur le plan du droit privé. La société d'économie mixte a moins pour but de fondre les règles du Droit public et celles du Droit privé que de soumettre les personnes morales publiques à ces derniers ⁽¹²⁾.

Les dérogations apportées au Droit privé doivent donc être exceptionnelles.

(11) « Aucun texte de loi, aucun principe de droit, n'interdit aux sociétés en nom collectif existant déjà d'entrer comme associés dans d'autres sociétés du même genre ». Cour de Cassation. D. 1879-1-5. Note Beudant.

V. Pic, II, 1116.

(12) V. Jolly. *Op. cit.* Conclusion.

En ce qui concerne l'Etat actionnaire, les exigences de l'Etat relatives à la forme ou à la transmission des actions lui appartenant sont compatibles avec le droit des sociétés (13).

Par contre, il y a plus de difficultés quand il s'agit à l'Etat d'être administrateur en contrepartie de son rôle d'actionnaire.

On considère qu'il peut se faire représenter à l'Assemblée générale et désigner des administrateurs qui le représenteront au Conseil d'administration, les uns et les autres n'étant que ses mandataires :

C'est-à-dire que les représentants de l'Etat au Conseil d'administration ne sont pas tenus d'être personnellement actionnaires ;

C'est l'Etat qui fait le dépôt de garantie exigé par la loi :

C'est lui qui touche les jetons et tantièmes ;

C'est lui qui est responsable civilement et devons-nous ajouter devant les tribunaux judiciaires. Nous ne croyons pas qu'il appartienne à la juridiction administrative de connaître des recours en indemnité contre l'Etat lorsque sa responsabilité sera mise en jeu en tant qu'administrateur d'une société anonyme (14). Le domaine de la compétence administrative a été restreint par la jurisprudence de ces dernières années. Le Conseil d'Etat a reconnu la compétence des tribunaux judiciaires dans des cas où des entreprises relevant d'une collectivité publique ne consti-

(13) V. Pic. II, 715-727.

(14) V. Chéron. *Op. cité*, p. 88 et ss.

tuaient pas des services publics bien que basées sur des considérations d'intérêt général ⁽¹⁵⁾.

« La formule de l'économie mixte serait vouée à un échec certain si l'Etat n'encourait pas les mêmes responsabilités et n'était pas justiciable des mêmes juges que les autres administrateurs » ⁽¹⁶⁾.

Quant aux représentants de l'Etat, mandataires rétribués, ils sont civilement responsables de leurs fautes envers l'Etat et pénalement envers la Société.

La théorie du mandat est tout à fait conforme à l'idée que c'est l'Etat qui est actionnaire et administrateur, mais elle est difficilement applicable conformément aux règles de la société anonyme.

La désignation par l'Etat de représentants au Conseil d'administration, révocables par lui seul, contrevient à la loi du 24 juillet 1867 : « Les sociétés anonymes sont administrées par un ou plusieurs mandataires à temps, révocables, pris parmi les associés » (art. 22). De même le droit que l'Etat se réserve souvent de désigner un nombre minimum d'administrateurs quand bien même il ne détiendrait pas le nombre d'actions nécessaires pour envoyer au Conseil autant d'administrateurs qu'en exige la loi.

Selon M. Chéron il faudrait écarter en cette matière le principe de proportionner le droit de vote au

(15) Affaire de la Cie d'Assurances le Soleil. Trib. Conflits, 4 juin 1910.

Société des Granits porphyroïdes des Vosges. Conseil d'Etat, 31 juillet 1912. Lebon, 1912, p. 912.

Société Générale d'Armement. Cons. d'Etat, 23 déc. 1921. D. 1924-3-32.

(16) Cette solution tranche les objections présentées par M. Truchy à la Société d'Economie Politique. V. *Economiste Français*, 24 mars 1923, et par M. Garcin, *Rev. des Sociétés*, 1924, p. 111.

nombre d'actions, car l'Etat se propose surtout des buts d'intérêt général et selon les questions doit pouvoir exercer une action prédominante ⁽¹⁷⁾. Cette idée qui se réaliserait pratiquement en un droit de veto ne semble pas avoir été suivie.

Il y a donc dans la désignation d'administrateurs par l'Etat, dans les dispositions relatives au nombre de ces administrateurs, des dérogations à la loi de 1867.

Les administrateurs représentant l'Etat sont les élus d'un seul actionnaire et non les mandataires de toute la société et alors de deux choses l'une : ou ils se comportent comme les mandataires de la Société afin de permettre une gestion homogène et l'on se demande quelle est l'attitude de l'Assemblée générale chargée de surveiller la gestion sociale en face d'administrateurs dont certains sont irrévocables, ou ils restent mandataires de la puissance publique ce qui est contraire à l'esprit de la loi ⁽¹⁸⁾.

Il y a évidemment dans les pouvoirs de l'Etat relatifs à la désignation de mandataires au Conseil d'administration des prérogatives sortant nettement du droit privé. Bien préférable est encore cette dérogation à la solution qui consiste à nommer des administrateurs, mandataires communs de la puissance publique et de l'Assemblée générale. C'est une dérogation qu'il faut admettre en raison de la différence de nature existant entre l'Etat et les particuliers.

(17) Chéron. *Op. cité*, p. 33 et ss., p. 76.

(18) Ce point de vue est surtout développé par Platon. *Thèse citée*.

Il y aura donc dans l'entreprise d'économie mixte *deux catégories d'administrateurs* : d'une part les élus des actionnaires privés, administrateurs relevant de l'Assemblée générale dont ils font partie, d'autre part la personne morale de droit public, souvent administrateur de droit et qui se fait représenter par des délégués choisis par elle, révocables par elle seule.

Il y a par conséquent des points sur lesquels le droit commercial se plie assez difficilement à l'entrée de l'Etat dans une société anonyme. Ces dérogations, nécessaires si l'on veut donner à l'Etat une stabilité que n'a pas le simple actionnaire et dont il a besoin pour remplir le but qu'il s'est proposé, doivent être les seules que la loi relative à la participation de l'Etat à une société doive édicter, car le but de la société d'économie mixte est de réaliser une association de l'Etat et des intérêts particuliers soumise au droit privé afin de combiner dans l'entreprise la souplesse d'un régime juridique approprié à l'activité économique et la protection des intérêts collectifs.

SECTION II

L'ÉTAT ACTIONNAIRE ET ADMINISTRATEUR DANS LA COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE

L'Etat, en compensation des sacrifices qu'il a faits, s'est réservé l'avenir de la Compagnie en transformant ses créances en actions. Ainsi est-il devenu le principal actionnaire de la Compagnie Générale Transatlantique et par là même l'administrateur le

plus influent. Faire de notre principale entreprise de navigation une société d'économie mixte semble bien d'ailleurs avoir été le but du Parlement. Dès le début il s'était orienté vers cette voie et malgré les tendances très étatistes des premiers projets s'y est maintenu dans la loi du 20 juillet 1933 relative à la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique complétée par le décret du 29 septembre 1933 pris en exécution de la loi.

§ 1. — *L'Etat actionnaire.*

La loi du 20 juillet 1933 (art. 7) autorise simplement le Ministre des Finances à accepter une réduction des créances de l'Etat et leur transformation en nouvelles actions de la Compagnie ⁽¹⁹⁾.

« Les actions de la Compagnie ainsi reçues par l'Etat ne pourront pas être cédées sans autorisation législative. Une autorisation de même nature sera nécessaire sous les mêmes conditions pour toute augmentation ou modification du capital initial. L'Etat aura pour la souscription des augmentations de capital un droit de préférence proportionnel à sa participation dans le capital de la Compagnie tel qu'il est fixé après assainissement et réorganisation. »

A l'autorisation d'accepter une réduction de créances, la loi ajoute donc celle de convertir les créances en actions, ce qui est conforme aux principes que nous avons précédemment exposés.

(19) Pour le nombre des actions ainsi détenues pour le compte de l'Etat. v. *supra*.

Le droit de préférence que se réserve l'Etat dans la souscription des augmentations de capital est compatible avec la loi de 1867. La souscription publique d'une émission est facultative et peut être affectée de modalités ; c'est une dérogation licite au droit commun.

Par contre en soumettant la cession des actions appartenant à l'Etat à une autorisation législative et surtout en exigeant *une loi* pour toute augmentation ou modification du capital de la Compagnie, la loi du 20 juillet 1933 place la Compagnie sous une tutelle de l'Etat plus étroite que ne le permettent l'esprit et les principes d'une société anonyme.

Certes la libre négociabilité des actions ne constitue pas l'élément essentiel de la société anonyme (20). Les statuts d'une société — et c'est ce que prévoient les statuts de la C. G. T. pour les actions de capital et de jouissance (art. 7) — peuvent exiger que toutes les actions restent nominatives même après leur entière libération et subordonner leur cession ou mutation par décès à l'agrément du Conseil d'administration.

Subordonner la cession des actions appartenant à l'Etat à une autorisation législative c'est mettre une entrave encore plus sérieuse à la négociabilité des actions mais qui s'explique par le fait que l'Etat reste créancier de la Compagnie. La même raison justifie sans doute l'autorisation législative requise pour toute augmentation de capital, mais il aurait suffi alors d'un simple décret. Que l'Etat ne puisse souscrire à

(20) Pic. T. II, p. 715 et ss.

une augmentation de capital que par une loi, c'est tout à fait normal, mais qu'une loi soit nécessaire pour que la Compagnie puisse procéder à cette opération, voilà qui paralyse singulièrement le fonctionnement d'une société commerciale. La lenteur des travaux parlementaires s'accommode mal d'une mesure qui, dans l'intérêt de la société, devrait pouvoir être prise rapidement.

Elle obligera la Compagnie à se procurer des fonds par voie d'obligations et à accroître ainsi ses charges incompressibles.

§ 2. — *L'Etat administrateur.*

Du moment que l'Etat recevait des actions il devait participer à la gestion de la Compagnie. La loi du 20 juillet 1933 prévoit dans son article 6 un certain nombre de dispositions relatives à la représentation de l'Etat dans le Conseil d'administration.

Nous n'aurons à pas à insister sur leur nature juridique. Elles sont conformes aux idées généralement admises en cette matière que nous avons exposées et s'efforcent d'innover le moins possible.

1° a) Art. 3, al. 2 : « Une Assemblée générale sera obligatoirement convoquée... pour annuler le capital actuel... et autoriser la nouvelle émission. Dans cette émission devra être réservée à l'Etat une part telle que la majorité des voix lui soit assurée aux Assemblées générales. »

b) Art. 6, al. 1 : « Les statuts de la Compagnie devront réserver à l'Etat le droit de désigner un nombre

d'administrateurs proportionnel à sa participation au capital de la Société, sans que ce nombre puisse être inférieur à un tiers du nombre total des administrateurs. L'Etat devra également être représenté au Comité de direction. »

La loi réserve donc, dans la réorganisation de la Société, la majorité des voix dans les Assemblées générales à l'Etat et l'influence de l'Etat actionnaire dans la gestion étant calculée d'après l'importance de sa participation financière, l'Etat a la majorité au Conseil d'administration dès la constitution de la Compagnie en entreprise d'économie mixte. Bien plus, la loi assure à l'Etat une place dans la Compagnie, indépendante du nombre des actions qu'il pourra détenir en fixant un chiffre minimum du nombre de ses représentants au Conseil d'administration.

Ces dispositions combinées à celles de l'art. 7, al. 3 et 4, qui réservent à l'Etat un droit de préférence dans les nouvelles émissions autorisées par une loi permettent à l'Etat de conserver la direction de l'affaire et même d'évincer complètement les actionnaires privés.

Il n'y a *aucune limite à sa participation financière*. L'Etat peut donc se rendre maître de tous les organes de gestion, depuis l'Assemblée générale jusqu'au Comité de direction.

Cette solution, qui risque de ne laisser à la Compagnie qu'une apparence de société d'économie mixte, est à l'opposé de celle préconisée par des juristes d'idées plus libérales au cours des discussions à la Société d'Etudes Législatives sur un régime général de

l'économie mixte (21). D'après ceux-ci, en effet, l'Etat ne pourrait détenir un nombre d'actions dont le montant nominal représenterait plus de 45 % du capital social (art. 12 du projet).

Elle nous semble par contre — puisqu'il est laissé à la sagesse de l'Etat d'abandonner la direction de l'entreprise à une majorité d'administrateurs privés — supérieure au projet voté le 23 décembre 1931 par la Chambre d'après lequel la moitié plus un des administrateurs était désignée de droit par le Gouvernement.

2° Les conditions dans lesquelles seront choisis les représentants de l'Etat, leurs pouvoirs, etc..., devaient faire l'objet d'un décret (art. 6, al. 2).

Le décret du 29 septembre 1933 a précisé d'une façon heureuse les règles d'après lesquelles l'Etat choisit ses représentants et a très nettement dégagé cette idée que c'est l'Etat lui-même qui est administrateur, ses représentants n'étant que ses mandataires, ses porte-parole dans le Conseil d'administration.

Les représentants de l'Etat, nommés par arrêté commun des Ministres de la Marine marchande et des Finances, sont choisis parmi (22) :

a) Les hauts fonctionnaires du Ministère de la Marine marchande, anciens fonctionnaires et personnalités ayant une compétence particulière en matière de

(21) *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1924.

(22) L'art. 6, al. 3. « Les dispositions de l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919 (art. 175 du Code Pénal), de l'article 3 de la loi du 26 avril 1924, ne sont pas applicables aux fonctionnaires ou anciens fonctionnaires appelés à faire partie comme représentants de l'Etat du conseil d'administration de la Compagnie. »

questions maritimes, de relations coloniales, etc...

b) Les inspecteurs des Finances et hauts fonctionnaires de l'Administration centrale du Ministère des Finances.

Le premier des représentants dans la catégorie a), le second dans la catégorie b), les deux suivants dans la catégorie a), le cinquième dans la catégorie b) et ainsi de suite.

Cette liste présente une innovation heureuse à notre avis : elle permet de choisir des personnalités compétentes en matière maritime, coloniale, ou diplomatique, qui ne soient pas des fonctionnaires.

Ni le projet de la Société d'Etudes Législatives, ni l'ouvrage de M. Chéron n'envisagent la désignation de représentants de l'Etat en dehors de certaines catégories de fonctionnaires. Ils craignent que ne s'exercent dans ces désignations laissées à la liberté du Gouvernement le favoritisme et les influences politiques.

Ces dangers existent quelles que soient les restrictions qui peuvent être apportées dans le choix des administrateurs.

Par contre, la présence de « compétences » nous paraît susceptible de donner les meilleurs résultats.

Nous partageons l'avis de M. Germain-Martin qui, lors des débats (23), déclarait : « Je ne suis pas d'avis de déléguer des fonctionnaires dans les Conseils d'administration.

Deux hypothèses : ou le fonctionnaire suit l'af-

(23) Séance du 4 juillet 1933. Débats, p. 3471.

faire de loin et ce n'était pas la peine de l'envoyer siéger dans le Conseil d'administration, ou au contraire il est attentif, vigilant, il est obligé de faire des déplacements nombreux et il risque d'être absent du Ministère et d'être présent au Conseil d'administration. »

Faisons seulement la réserve que si les représentants de l'Etat sont mal choisis, cette solution est pleine de dangers. C'est le système tout entier qui est mis en péril. La formule ne vaut que par l'emploi que l'on en fait.

3° Les administrateurs représentant l'Etat sont désignés pour six ans : la durée de leur fonction est égale à celle du mandat confié aux administrateurs ordinaires (art. 7 du décret, art. 13 A des statuts).

Leur fonction cesse quand ils perdent le titre à raison duquel ils avaient été nommés. En outre le ministre qui a désigné un représentant de l'Etat peut, à tout moment, mettre fin à son mandat, après l'avoir entendu, s'il est dans l'impossibilité de le remplir ou s'il a engagé par sa faute la responsabilité civile de l'Etat.

En dehors de ces cas bien déterminés, chaque ministre intéressé, d'accord avec le Ministre des Finances, peut exercer à l'égard des délégués de l'Etat un droit de révocation, qui doit être motivé et qui est entouré de certaines garanties, telles que l'avis d'une commission de cinq membres ⁽²⁴⁾. Par contre, ils

(24) Art. 8. Cette commission est composée d'un représentant du Ministre des Finances, un du Ministre du Budget, deux du Ministre de la Marine marchande et un du Conseil d'Etat.

échappent complètement au droit de révocation de l'Assemblée générale.

4° Les administrateurs désignés par l'Etat, n'étant que l'organe par lequel l'Etat exprime sa volonté :

a) Ne sont pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions de la Compagnie (art. 6 de la loi, al. 8).

b) N'ont pas à déposer d'actions de garantie leur appartenant en propre. L'Etat actionnaire et administrateur se substitue aux délégués désignés par lui en ce qui concerne l'application des dispositions contenues dans les statuts de la Société fixant le nombre des actions qui doivent être possédées par les administrateurs en garantie de leur gestion (Déc., art. 4). Il affecte à cette garantie le nombre d'actions qui aurait pu être demandé aux administrateurs le représentant.

C'est une conséquence normale de la théorie de l'Etat administrateur beaucoup plus logique que la disposition prévue dans le projet de loi du 3 juillet 1931, article 2, d'après laquelle l'Etat pourrait céder les actions nécessaires aux administrateurs chargés de le représenter.

c) Les responsabilités civiles résultant de l'exercice des fonctions d'administrateurs désignés par l'Etat à l'égard de la Société et des tiers incombent à l'Etat (Déc., art. 5, al. 2), sauf à celui-ci de se retourner ensuite s'il y a lieu contre ses délégués en cas de faute de leur part.

Quant aux responsabilités pénales, elles sont encourues personnellement par les délégués.

d) Enfin il est logique que ce soit l'Etat qui touche

les jetons de présence et les tantièmes attribués aux administrateurs en vertu des statuts ⁽²⁵⁾. Les administrateurs représentant l'Etat reçoivent par décret une indemnité en rémunération de leurs fonctions. Cette question de rémunération des délégués de l'Etat avait été discutée à la Chambre ⁽²⁶⁾. On objectait notamment que les fonctionnaires, déjà rémunérés par l'Etat, n'étant pas actionnaires, n'encourant aucune responsabilité, ne devaient pas participer aux avantages réservés aux administrateurs et recevoir une rémunération spéciale. Mais les délégués peuvent être d'anciens fonctionnaires ou des particuliers. Il est indispensable qu'ils soient indemnisés. C'est pourquoi le décret prévoit que « les administrateurs *pourront* recevoir pour la rémunération de leurs fonctions une indemnité ⁽²⁷⁾ ».

5° Préposés à la surveillance et à la bonne administration du capital de l'Etat, mandataires de l'Etat seul, les administrateurs désignés par le Gouvernement n'en ont pas moins « les mêmes droits et pouvoirs que les autres membres du Conseil d'administration, tant vis-à-vis de la Société que vis-à-vis des tiers » (Déc., art. 5, al. 1).

Ces droits et pouvoirs ils les exercent parce que, toujours selon la même idée, ils représentent l'Etat à qui est attribué juridiquement le rôle d'administra-

(25) La solution inverse avait été adoptée dans le décret du 18 octobre 1923, pris en exécution de la loi du 16 octobre 1919. M. Chéron la considère comme une simplification.

(26) Débats Chambre, Séance du 4 juillet 1933. Intervention de M. Denais.

(27) V. décret 31 mars 1934. *J. O.*, 10 avril 1934, p. 3681.

teur. Aussi ne considérons-nous pas qu'ils soient dans une situation privilégiée, antijuridique du fait qu'on les assimile au point de vue pouvoirs à d'autres mandataires alors qu'ils ont une responsabilité différente (28).

Délégués de l'Etat les représentants au Conseil d'administration font l'objet de dispositions particulières prévues dans les textes, ils ont ainsi des droits, des obligations que les administrateurs ordinaires ne connaissent pas.

a) Ils peuvent seuls, à l'exclusion des administrateurs désignés par l'Assemblée générale, représenter la Compagnie dans le Conseil d'administration des entreprises dont elle posséderait une fraction du capital. En dehors de ce cas, la loi du 20 juillet 1933, désireuse de mettre obstacle à la politique des filiales, déclare expressément « qu'il ne pourra être apporté, même avec l'autorisation de l'Assemblée générale, aucune dérogation à l'interdiction prévue par l'article 40 de la loi de 1867. En conséquence aucun administrateur ne pourra prendre ou conserver un intérêt direct ou indirect dans une entreprise filiale ou dans une entreprise travaillant pour le compte de la Compagnie Générale Transatlantique ou passant des marchés avec elle » (art. 6, al. 5).

b) « Les administrateurs représentant l'Etat ne peuvent remplir de mandats spéciaux ou recevoir de rémunération particulière qu'après autorisation du Ministre de la Marine marchande et du ministre qui les

(28) V. Platon. *Thèse citée*.

a désignés. Ils ne peuvent, sans les mêmes autorisations, accepter dans la Société des fonctions de direction, telles que celles de président, vice-président, administrateur délégué ou administrateur directeur » (Décret, art. 10).

c) Ils sont tenus enfin d'établir, une fois par an, dans le mois qui suit l'Assemblée ordinaire, un rapport sur la gestion de la Compagnie et de rendre compte spécialement des questions mettant en jeu les intérêts de l'Etat.

Outre ce rapport annuel adressé aux Ministres de la Marine marchande, des Finances, du Budget (s'il y a lieu), ils leur adressent un compte rendu de chaque séance du Conseil d'administration dans la semaine qui suit la séance (Décret, art. 6).

6° Outre des représentants de l'Etat actionnaire et administrateur, le Conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique doit comprendre, d'après l'article 6, alinéa 4, de la loi, un représentant du personnel navigant et un représentant du personnel sédentaire qui ne sont pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions de la Compagnie.

Les statuts de la Compagnie (art. 13, B) déterminent dans quelles conditions ils sont choisis, la durée de leurs fonctions : « Le représentant du personnel navigant est choisi parmi les membres de ce personnel ayant navigué sur les navires de la Société pendant quinze ans au moins et actuellement en service ou ayant cessé d'y naviguer depuis moins de cinq ans.

« Le représentant du personnel sédentaire est choisi

parmi les employés de la Société faisant partie du personnel depuis vingt ans au moins ou après y avoir appartenu pendant ce temps ayant cessé d'en faire partie depuis moins de cinq ans.

« Ces deux administrateurs sont nommés pour six ans par l'Assemblée générale des actionnaires sur présentation du Conseil d'administration.

« Ils se renouvellent à raison d'un administrateur tous les trois ans. »

Quoique aucun texte ne précise leurs pouvoirs, leur rémunération, leur responsabilité, les conditions dans lesquelles ils sont désignés nous font croire que le droit commun s'applique à ces administrateurs exceptionnels comme aux administrateurs ordinaires, et notamment l'article 44 de la loi du 24 juillet 1867 relatif à la responsabilité des administrateurs. Evidemment leur responsabilité n'est pas garantie par le dépôt des actions appartenant à l'administrateur selon l'article 26 de la loi de 1867 et ainsi collaborent-ils à la gestion sans en courir réellement tous les risques, mais auront-ils en fait une véritable indépendance ? Il est probable qu'ils n'interviendront guère que pour donner leur avis dans les questions intéressant le personnel. Il n'était pas alors nécessaire d'en faire des administrateurs qui risquent d'apporter dans une entreprise dont l'unité de gestion est déjà compromise par la dualité des administrateurs une troisième tendance de direction.

Cette participation de représentants du personnel se relie à la conception de la nationalisation industrialisée, d'assez loin cependant puisqu'ils n'ont en

réalité de représentants que le titre et de ce fait sont appelés à ne pas jouer un rôle efficace, ce qui nous semble encore préférable au projet voté par la Chambre des Députés le 3 juillet 1931 qui faisait entrer dans le Conseil d'administration des représentants de l'Etat, du personnel et des ports.

7° Le Comité de direction : D'après l'article 6, alinéa 1, de la loi du 20 juillet, l'Etat est représenté au Comité de direction de la Compagnie comme il l'est au Conseil d'administration.

Ses représentants sont désignés par les administrateurs représentant l'Etat au Conseil d'administration et choisis parmi eux dans l'ordre et la proportion définis pour les administrateurs (Décret, art. 3).

Cette disposition est conforme à l'esprit de la loi du 20 juillet, mais peut-être aurait-il été plus indiqué de laisser des hommes d'affaires à la tête de la gestion technique et journalière de l'entreprise.

8° L'Assemblée générale des actionnaires : L'Etat ne participe pas seulement à la gestion de la Compagnie en désignant des administrateurs au Conseil d'administration, il participe à tous les actes qui constituent la vie d'une société. Aux Assemblées ordinaires et extraordinaires il est représenté par un ou plusieurs délégués qui exercent en son nom les droits réservés aux actionnaires — sauf en ce qui concerne l'élection des administrateurs autres que ceux de l'Etat — quoiqu'aucun texte ne le prévoie, il faut admettre que l'Etat qui désigne en dehors des Assemblées générales ses administrateurs, proportionnellement au capital qu'il possède dans la société, ne prend pas part à l'élection des autres administrateurs.

SECTION III

L'ECONOMIE MIXTE, FORMULE DES SERVICES
DE TRANSPORTS PUBLICS

Tandis que la Compagnie Générale Transatlantique était réorganisée financièrement et administrativement sur les bases que nous avons examinées et que notre principale Compagnie de navigation devenait une entreprise dans laquelle l'Etat actionnaire et administrateur détient la majorité, les Compagnies de navigation aérienne subventionnées par l'Etat se constituaient le 1^{er} septembre 1933 en une société unique, la *Société Air-France* qui, conformément à la loi du 11 décembre 1932, portant statut de l'aviation marchande, prit la forme d'une entreprise d'économie mixte dans laquelle l'Etat est minoritaire.

Enfin l'Etat, sans prendre de participation directe dans le capital des *grands réseaux de chemins de fer*, se faisait représenter par deux administrateurs dans le Conseil d'administration des Compagnies.

Trois expériences aux modalités différentes tentées simultanément.

Deux d'entre elles relèvent de l'économie mixte. La troisième tend à s'en rapprocher.

Ne sommes-nous pas à un tournant de l'évolution des grandes entreprises de transports publics dont l'importance au point de vue juridique, économique et même politique ne peut nous échapper ?

Nous nous contenterons, en ce qui concerne les che-

mins de fer, de signaler la *loi du 8 juillet 1933* ⁽²⁹⁾. Les conventions qui lient l'Etat aux Compagnies, l'importance de la structure financière édifiée, rendent difficile une évolution aussi rapide que celle à laquelle nous assistons en matière de navigation maritime ou de navigation aérienne, servie d'autre part par des circonstances exceptionnelles.

Si l'on peut rapprocher le déficit des chemins de fer, la déconfiture de la Transatlantique, le krach de l'Aéropostale comme autant de phénomènes indicateurs du malaise dans lequel se trouvent les grandes entreprises de transports, la désignation de représentants de l'Etat au Conseil d'administration est un symptôme significatif de la tendance qui aboutit à la substitution aux grandes entreprises privées de sociétés d'économie mixte, comme il est arrivé pour la Compagnie Générale Transatlantique et les Compagnies de navigation aérienne.

La formule de l'économie mixte s'est-elle imposée d'une façon définitive dans le domaine de la navigation aérienne d'une façon générale et dans celui de la navigation maritime avec la Transatlantique ? Est-elle susceptible de former le *cadre commun* de toute une branche des transports publics comme la navigation maritime rapide et régulière ? Nous n'avons pas encore de résultats qui nous permettent de fonder un jugement. Nous pouvons seulement apprécier l'œuvre

(29) Loi du 8 juillet 1933 tendant à adapter aux nécessités actuelles, dans l'ordre technique et économique, le régime des grands réseaux de chemins de fer. *J. O.*, 23 juillet 1933, p. 7671. Décret du 20 octobre 1933, *J. O.*, 22 octobre, p. 10819, sur les administrateurs représentant l'Etat. Comp. avec décret du 29 septembre 1933 et décret du 13 juin 1933 en matière de navigation aérienne.

réalisée par les lois du 20 juillet 1933 relative à la Compagnie Générale Transatlantique et du 11 décembre 1932 relative à la navigation aérienne et envisager à leur lumière l'avenir de l'économie mixte dans l'exploitation des grands services publics de transports.

§ 1. — *La formule de l'économie mixte, base d'un statut général des grandes Compagnies de Navigation maritime.*

Nous avons suffisamment montré à la suite de quelles circonstances le Parlement a été amené à faire de la Compagnie Générale Transatlantique une entreprise d'économie mixte.

La prise d'intérêts dans la Compagnie a été un moyen pour l'Etat de sauvegarder ses créances.

Il ne faudrait cependant pas que l'intervention de l'Etat en faveur de la Compagnie défailante, la façon dont il a réglé son assainissement nous masque l'intention très nette, tout au moins de la Chambre des Députés, de mettre l'entreprise sous la direction mixte des intéressés : actionnaires, Etat, et même représentants du personnel et des ports.

Les circonstances ont servi cette tendance puisque la conversion des créances en actions a fait de l'Etat le principal actionnaire de la Société.

A cette condition a-t-il passé avec la Compagnie une convention de service public, mais cette convention qui, autrefois, représentait tout le système des relations de l'Etat et de la Compagnie, passe mainte-

nant au second plan puisque l'Etat participe à la gestion, court les risques, etc...

C'est dans la société elle-même, organisée en entreprise d'économie mixte, que se réalise la collaboration des particuliers et des pouvoirs public en vue de l'exécution d'un service public.

Expérience de crise, l'introduction de l'économie mixte dans la Compagnie Générale Transatlantique prend place dans cette évolution des grandes entreprises d'intérêt général dont nous avons suivi le développement avec les compagnies de navigation.

Dominée par l'extension de l'idée de service public, d'intérêt national, aboutissant à une participation croissante de l'Etat à l'activité économique, cette évolution tend à développer sans cesse l'intervention de l'Etat dans les grandes compagnies de navigation comme dans toutes les entreprises d'intérêt général, et ainsi l'entreprise privée évolue dans le sens d'un service public.

Concurremment et dans un sens inverse à ce courant d'interventionnisme s'est affirmé un mouvement d'opinion dirigé sinon contre l'extension des fonctions de l'Etat, du moins contre la gestion directe, mouvement qui est moins d'arrêter les progrès de l'étatisme que de transformer l'organisation des entreprises d'Etat et qui se traduit par une tendance à rapprocher l'organisation des services publics de celle des entreprises privées ⁽³⁰⁾.

(30) V. Brocard. Principes d'économie nationale et internationale, t. I et II, p. 126.

Au point de rencontre de cette double évolution se place l'entreprise d'économie mixte.

N'est-elle qu'une étape vers la régie industrialisée, une formule transitoire dans une évolution qui substituerait à notre économie capitaliste, l'économie marxiste, ou présente-t-elle des possibilités de résistance, de développement même, surtout dans le domaine des transports publics qui, plus qu'aucun autre, met en jeu deux catégories d'intérêts en exigeant leur collaboration ?

La marche de cette double évolution semble faire de l'économie mixte en matière de transports publics le *fondement d'organisations durables*. Le système de la régie et celui de la concession abandonnés, l'un incapable de satisfaire aux exigences d'une entreprise à forme commerciale et industrielle, l'autre incapable de fonctionner par lui-même et réclamant trop souvent une intervention financière de l'Etat, n'est-on pas amené à voir dans une collaboration des fonctionnaires et des particuliers, les uns apportant le souci de l'intérêt général, les autres leur expérience des affaires et leur activité stimulée par la recherche des bénéfices, la solution type des entreprises d'intérêt général et notamment de celles qui ne peuvent se passer de l'aide de l'Etat et dont l'Etat ne peut se désintéresser.

Sur la régie, l'entreprise d'économie mixte a plusieurs avantages :

Le conseil d'administration comprend toujours des techniciens, des hommes d'affaires qui ont intérêt à ce que l'entreprise réalise des bénéfices, qui rappel-

leront aux fonctionnaires représentant l'Etat les exigences industrielles et commerciales de l'affaire ;

La Société d'économie mixte conserve l'apparence juridique d'une société commerciale ainsi que ses procédés, sa comptabilité ;

Enfin elle échappe dans une large mesure aux contingences politiques et électorales.

Comparée au système de la concession, elle permet à l'Etat de participer à la gestion d'une entreprise qui lui réclame des avantages toujours plus considérables et de l'orienter plus facilement selon les buts d'intérêt général qu'elle se propose.

Aussi est-elle bien préférable à ces systèmes intermédiaires tel que celui de la convention passée avec les Messageries Maritimes, qui semblent avoir réuni les inconvénients de la régie et de la concession en supprimant les risques courus par l'entreprise chargée du service.

Mais ne risque-t-on pas de voir, avec l'adoption de l'économie mixte, l'intervention de l'Etat se poursuivre jusqu'à l'exclusion des actionnaires particuliers, tout en conservant à l'entreprise son apparence commerciale sous forme d'un office ou d'une société nationale ?

Nous touchons ici au point le plus délicat du problème. L'entreprise d'économie mixte contient deux catégories d'actionnaires, d'administrateurs qui seront parfois divisés sur des questions importantes.

Quelles doivent être dans la direction de l'entreprise les parts respectives d'influence de l'Etat et des particuliers ?

L'Etat en minorité ne sera-t-il pas impuissant à faire prévaloir les solutions d'intérêt général ?

Si par contre il détient la majorité, n'est-on pas en présence d'une régie déguisée qui, selon la conclusion de M. Rolland dans son rapport à la Société d'Etudes Législatives, n'a « ni les avantages d'une entreprise en régie, bien qu'en réalité elle en soit une (car les règles protectrices des services publics n'interviennent plus), ni ceux d'une entreprise commerciale, bien qu'elle en ait juridiquement les caractères ».

Enfin aucune limite n'étant apportée à la participation de l'Etat dans le capital de la société, rien n'empêcherait l'Etat de rester seul actionnaire et administrateur de l'entreprise. Ainsi l'économie mixte aboutirait directement à l'entreprise d'Etat industrialisée.

La formule de l'économie mixte, avec son organisation polymorphe, est avant tout une question de *dose* et de *climat*.

Elle peut être un instrument de libéralisme économique ou au contraire servir des buts collectivistes selon les tendances d'après lesquelles elle aura été organisée, selon l'état d'esprit dans lequel elle sera appliquée.

Pour notre part nous considérons que l'économie mixte est une formule de collaboration qui s'impose dans le domaine des transports publics.

Le passé a démontré l'insuffisance des systèmes basés sur une liberté totale incompatible avec la nécessité de l'intervention de l'Etat. Que l'Etat qui participe financièrement à la marche de l'entreprise participe également au capital, soit intéressé aux béné-

fices et aux pertes, supporte ainsi des responsabilités auxquelles il a pris part ; mais qu'il ne se substitue pas complètement aux actionnaires et administrateurs privés. Malgré son industrialisation apparente le service public ainsi géré présenterait presque tous les inconvénients de la régie simple. « L'erreur consiste à vouloir assimiler trop complètement les services industriels de l'Etat et les exploitations privées » (31). Une société privée risque l'argent de ses actionnaires, une entreprise d'Etat est à l'abri de la faillite.

Malgré ses apparences, l'actionnaire est un excellent gardien de l'intérêt public. On s'en apercevra peut-être un jour quand on l'aura chassé de partout.

Qu'on lui laisse donc la direction technique de l'entreprise, que ses efforts en vue de réduire les frais, ses initiatives pour lutter contre la concurrence internationale ne soient pas annihilés par des fonctionnaires inspirés par des directives d'ordre politique ou électoral, mais que l'Etat, pour les questions d'intérêt général prévues limitativement, ait un droit de veto se traduisant par une majorité spéciale.

Ces quelques idées nous ne les trouvons pas dans la nouvelle organisation de la Compagnie Générale Transatlantique.

L'Etat y détient la majorité aussi bien dans l'Assemblée générale, qu'au Conseil d'administration et au Comité de direction. Il a la possibilité d'évincer complètement les actionnaires privés, comme celle de leur laisser la direction de l'entreprise en ne conser-

(31) Allix. *Sciences des Finances*, p. 158.

vant que le tiers des sièges au Conseil d'administration. Il peut désigner au Conseil d'administration des hommes de valeur qui soient en même temps des hommes d'affaire et leur laisser l'indépendance nécessaire pour qu'ils remplissent leurs fonctions.

C'est pourquoi, tout en considérant que la loi du 20 juillet 1933 pousse trop loin l'intervention de l'Etat, nous croyons que, sagement appliquée, avec le souci de mettre à la tête de la Compagnie des hommes capables, elle peut donner les meilleurs résultats.

Mais laisser à l'Etat, c'est-à-dire à la disposition d'un Gouvernement, de telles possibilités, ne peut constituer une solution définitive, qui puisse servir de modèle, de type à toute une branche des transports publics.

Déjà lors du vote de la loi du 20 juillet des hommes politiques la tinrent pour une formule transitoire. Les socialistes l'approuvèrent parce que, selon la déclaration de M. A. Reynaud, député, « le Parlement français est appelé à voter un projet permettant à l'Etat, à la collectivité qui va souscrire à des sacrifices considérables, de mettre pratiquement la main sur une affaire privée en déconfiture ». Elle est pour eux la porte ouverte vers la nationalisation et l'exclusion totale des capitaux privés (32).

(32) Débats Chambres, 4 juillet, p. 3460.

On se demande souvent, au sujet de l'économie mixte, si elle n'est pas un acheminement vers la socialisation. Dans son principe elle apparaît à l'opposé de la politique socialiste. Elle consolide le principe capitaliste de la recherche du bénéfice. « ...formule transitoire parce qu'elle fait de l'Etat un co-exploiteur comme ses associés » déclare le socialiste J. Moch (*Capitalisme et transports*) — mais par ses modalités elle est susceptible d'être le véhicule d'une politique socialiste — ainsi s'expliquent les paroles de M. A. Reynaud.

Pour d'autres, notamment au Sénat, où cette loi leur apporte les satisfactions indispensables, puisqu'il y a en quelque sorte surenchère de contrôle, ils craignent « cette emprise de l'Etat sur une grande Compagnie de navigation si elle doit avoir un caractère définitif et constituer un précédent fâcheux pour d'autres organisations » (33).

Tirailée entre deux tendances politiques, terrain de luttes parlementaires sur lequel la sagesse du Gouvernement ne l'emporterait peut-être pas, la Compagnie Générale Transatlantique ne saurait représenter le statut de l'avenir des Compagnies de navigation. Sa réorganisation, en la plaçant sous la direction prédominante, absolue même, de l'Etat porte par trop la marque de l'intervention financière de l'Etat pour la sauver d'une situation délicate.

L'introduction de l'économie mixte dans la Compagnie serait-elle alors un premier pas vers la nationalisation (34) ? Nous ne le croyons pas, nous pensons au contraire qu'elle est un premier pas dans la voie d'une généralisation de l'économie mixte dans nos grandes compagnies de navigation, selon une formule stable de coopération de l'Etat et des capitaux privés à l'abri des ingérences politiques, qui sauve-

(33) Rapport Charabot. *Doc. Sénat*, n° 494, 5 juillet 1933.

(34) Le Président de la Commission de la Marine marchande : « Dans cette période d'économie dirigée, pourquoi la marine marchande y échapperait-elle ? Je suis convaincu que nous nous acheminons en ce domaine vers la nationalisation. Pour répondre aux besoins des usagers, pour développer comme il convient l'exploitation, il faut que l'Etat intervienne en ce domaine comme il intervient dans d'autres grands services publics. » (Débats, Chambre, p. 3463). Le Président de la Commission semble mettre sur le même plan économie dirigée, nationalisation et intervention de l'Etat. Il faut faire la distinction.

garderait les intérêts de la collectivité tout en laissant à l'initiative privée son énergie et sa souplesse.

L'économie mixte, à laquelle on se trouve amené par la force des choses, constituera donc probablement la base du statut général de nos Compagnies de navigation maritime, comme elle l'est devenue pour les Compagnies de navigation aérienne, le plan d'ensemble selon lequel elles seront réorganisées.

La formule stable de coopération que nous souhaitons sera sans doute difficile à réaliser. Elle exige un dosage prudent des influences, un état d'esprit. Celui-ci ne s'inscrit dans aucun texte, mais le partage des pouvoirs qui devront s'exercer au sein de l'entreprise d'économie mixte pourra être étudié de façon à laisser le moins de place possible à l'élément politique (nous appelons élément politique les interventions inspirées par d'autres motifs que ceux de l'intérêt général), cause de trouble et de dépenses dans une entreprise commerciale ou industrielle. Elle devra, selon les quelques idées que nous avons énoncées plus haut, renoncer à donner à l'Etat une majorité indéfiniment extensible dans tous domaines en lui permettant néanmoins de faire triompher ses vues dans les questions où l'intérêt du pays est en jeu.

D'ici que la question d'un statut général des grandes compagnies de navigation se pose, l'expérience aura déjà éprouvé la formule de l'économie mixte telle qu'elle a été appliquée dans la Compagnie Générale Transatlantique, telle surtout qu'elle fonctionne en matière de navigation aérienne.

C'est cette dernière qui constituera le terrain d'études le plus intéressant par les modalités qu'elle présente et que nous allons brièvement examiner.

§ 2. — *L'économie mixte en matière de navigation aérienne.*

La navigation aérienne présente sur plus d'un point de grandes analogies avec la navigation maritime. Les compagnies de navigation aérienne constituent de véritables entreprises d'intérêt national, moins par l'importance effective des services qu'elles rendent que par le fait de leur existence, par le prestige et l'influence qu'elles exercent, dans les pays neufs surtout (l'Amérique du Sud par exemple), par les liaisons rapides qu'elles établissent entre les colonies et la métropole, par le rôle militaire de premier ordre qui est assigné à l'aviation dans la défense nationale.

Comme les compagnies de navigation maritime et moins qu'elles encore, les compagnies de transports aériens ne pourraient exploiter avec leurs seules ressources toutes les lignes que l'on peut considérer comme d'intérêt général.

Créées par l'initiative privée, les entreprises aériennes ont dû, dès le début, être soutenues et encouragées par les pouvoirs publics. Depuis 1919 les compagnies françaises de transports aériens ont établi à travers l'Europe et le bassin de la Méditerranée vers l'A. O. F., l'Amérique du Sud, la Syrie, l'Indo-Chine, un réseau de 30.000 kilomètres, mais en recevant des subventions, qui sanctionnent leur caractère de ser-

vice public, atteignant en 1932 162.700.000 fr., sur 206 millions de recettes ⁽³⁵⁾.

Les faibles quantités de fret transportées, la concurrence, empêchent la hausse des tarifs au niveau du service rendu. Aussi les espoirs d'autonomie financière des transports aériens sont-ils très lointains et l'intervention de l'Etat est-elle indispensable pour maintenir les compagnies dans leur activité et entretenir des services réguliers, rapides, se renouvelant assez rapidement pour se tenir au courant d'une technique sans cesse améliorée.

Les compagnies de navigation aérienne recevaient l'aide financière de l'Etat par des conventions de service public analogues aux conventions maritimes postales ⁽³⁶⁾, les subventions consistant en primes de parcours, surprimes lorsque le compte d'exploitation présentait un solde débiteur, primes de gestion et d'économie afin de stimuler les compagnies ⁽³⁷⁾ (Décrets du 14 janvier 1927 et du 22 février 1927).

Comme les conventions maritimes, ces conventions présentaient une grande diversité, notamment dans leur durée. Aussi la question se posait-elle de réorganiser notre aviation commerciale sur des bases communes.

Plusieurs projets furent proposés au Parlement et par le Conseil National Economique (1929), qui visaient surtout à réduire la concurrence entre compagnies françaises et à faire participer l'Etat et les autres collectivités intéressées à la constitution du ca-

(35) Article de M. A. Bouché dans *l'Europe Nouvelle*, 5 août 1933.

(36) Lampué. *Thèse citée*.

(37) Dalissier. *Les transports aériens. Thèse*, Paris, 1931.

pital d'une société aérienne unique : on s'inspirait de ce qui avait été réalisé à l'étranger, en Allemagne avec la Deutsche Luft Hansa (1926), en Belgique avec la S. A. B. E. N. A., en Hollande avec la K. L. M., qui avait groupé en un seul organisme constitué avec participation de l'Etat les entreprises aériennes (38).

L'affaire de l'Aéropostale (39) hâta l'examen de la question et l'aviation marchande était dotée d'un statut général par la loi du 11 décembre 1932 (40).

La loi du 11 décembre 1932 prévoyait que les services réguliers de transports aériens pourraient être assurés par l'Etat, par des compagnies non subventionnées (contrat postal) et par des compagnies subventionnées constituées en sociétés d'économie mixte, dans le Conseil d'administration desquelles l'Etat aurait un nombre de représentants proportionnel au nombre des actions qu'il détiendrait, 25 % du nombre total des actions lui étant accordés a priori sous formes d'actions de jouissance sans valeur nominale en représentation des avantages divers consentis.

La mise en application de la loi du 11 décembre 1932 fournit au Ministre de l'Air l'occasion d'intervenir (41). Pour trois des compagnies aériennes le contrat d'exploitation venait à expiration en 1933. Quant

(38) En Angleterre a également été constituée une compagnie unique : Imperial Airways, mais qui reste une entreprise privée, subventionnée.

(39) V. *Revue d'Economie Politique*, 1932, article de M. H. James, cité.

(40) *J. O.*, 15 décembre 1932, p. 12882.

(41) Rapport Renaudel au nom de la Commission des Finances, examen du budget 1934 (air). *Doc. Parl. Chambre*, n° 2734, 19 décembre 1933.

aux deux autres, leur contrat fut résilié, amiablement en ce qui concerne la Compagnie Air-Union, du fait des dispositions prévues en cas de faillite ou liquidation judiciaire en ce qui concerne l'Aéropostale. Dès lors la question du renouvellement des contrats et de l'application du statut se posait en même temps pour les cinq Compagnies : Air-Union, Cidna, Farman, Air-Orient, Aéropostale.

Elles créèrent, à l'instigation du Ministre, une société unique : la Société générale d'exploitation des lignes aériennes, qui obtint, par décret du 31 mai 1933, l'adjudication des lignes aériennes, à condition que les Compagnies se constituent avant le 1^{er} septembre en une seule entreprise définitive.

Le 30 août 1933 la Société Air-France prenait la place de la Société générale dissoute et c'est à cette Compagnie, désormais seule entreprise de transports aériens, que s'applique la loi du 11 décembre 1932.

Notre aviation commerciale tout entière se trouve donc placée sous le régime d'économie mixte institué par la loi du 11 décembre.

Quelles en sont les principales modalités et notamment quelle importance a-t-on donnée à la participation de l'Etat dans la nouvelle entreprise ?

1° La nouvelle Compagnie a dû, pour se constituer, observer certaines dispositions prévues par la loi du 11 décembre 1932 :

Dispositions administratives :

a) Prendre la forme d'une société anonyme dont le président du Conseil d'administration, les administrateurs, les directeurs généraux sont Français, justifient

de leurs droits civils et politiques, sont agréés par le Ministre chargé de l'Aéronautique. Ils ne doivent pas avoir subi de condamnations pour vol, escroquerie, abus de confiance (art. 8).

b) Soumettre les statuts à l'approbation du Ministre et observer les règles prévues par la loi relatives au quorum nécessaire à la validité des délibérations (plus de la moitié des membres en exercice).

c) Soumettre le statut du personnel et ses modifications à l'approbation du Ministre.

d) Admettre des délégués à la sécurité désignés par le personnel volant et le personnel mécanicien, élus pour deux ans dans des conditions fixées par décret. Leurs observations sont communiquées au Ministre et au Conseil d'administration (art. 29).

Dispositions financières :

a) La Compagnie a dû déposer un cautionnement du 1/40 de la subvention (art. 22).

b) Les émissions d'obligations ou de bons doivent être autorisées par le Ministre de l'Aéronautique et celui des Finances. La Société ne peut avoir en circulation des obligations ou des bons pour un montant supérieur au triple de son capital social (art. 14).

c) Les actions sont nominatives.

d) Le transfert des actions est subordonné à l'agrément du Ministre (art. 8). Les souscripteurs d'actions nouvelles doivent être agréés par le Ministre (art. 11).

2° La participation financière de l'Etat.

D'après l'article 11, la participation financière de l'Etat aux entreprises constituées conformément à la loi du 11 décembre est prévue de la façon suivante :

« L'Etat recevra en représentation des avantages divers consentis à l'entreprise des actions de jouissance sans valeur nominale représentant 25 % du nombre total des actions.

« Toutes les actions de la Société comportent pour leur titulaire le même droit de vote.

« Les apports de l'Etat en avantages particuliers ne sont pas soumis aux vérifications prévues par l'article 4 de la loi de 1867.

« En cas d'augmentation du capital social, le nombre d'actions de jouissance de l'Etat sera augmenté de façon à ce que l'Etat conserve 25 % du nombre total de ses actions.

L'Etat pourra souscrire au capital actions ou aux augmentations de capital sous réserve d'une autorisation législative. »

Dans la Compagnie Air-France, au capital de 120 millions de francs représenté par 240.000 actions, l'Etat a reçu 80.000 actions de jouissance. Il n'a pas usé de sa faculté de souscription au capital actions.

3° La participation de l'Etat à la gestion.

D'après l'article 3 de la loi, l'Etat devait être représenté au Conseil d'administration de la Compagnie par un nombre d'administrateurs correspondant à la proportion du nombre d'actions de capital et de jouissance qu'il détiendrait initialement par rapport au nombre total de ces actions.

En cas d'augmentation de capital, l'Etat conserverait une proportion de représentants au moins égale à celle qu'il avait au moment de la mise en vigueur de la convention.

Le décret du 13 juin 1933 ⁽⁴²⁾ précise le statut des administrateurs représentant l'Etat.

Il contient des dispositions analogues à celles qui concernent les délégués de l'Etat au Conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique.

Administrateurs pour le compte de l'Etat, les représentants des pouvoirs publics ne sont pas tenus d'être propriétaires d'actions de la Compagnie, ne supportent pas de responsabilité civile, ne touchent pas de jetons, etc., mais, à la différence des administrateurs désignés pour siéger au Conseil de la C. G. T., ils ne sont pas seulement des administrateurs représentant un actionnaire exerçant en tant que tels les mêmes pouvoirs que les administrateurs ordinaires (art. 5), mais aussi des délégués de l'autorité publique chargés d'exercer un droit de regard au nom de la puissance publique et à ce titre ils ont des pouvoirs exceptionnels.

« Les administrateurs représentant l'Etat auront le droit de se faire communiquer par la Société tous les documents ou pièces qu'ils jugeront utiles à l'exécution de leur mission ou de leur mandat » (art. 9 du cahier des charges du 25 avril 1933).

Et : « Au cas où le Conseil d'administration prendrait une décision en contradiction avec les dispositions de la convention ou du cahier des charges, ou contraire à l'intérêt de l'Etat, les administrateurs représentant l'Etat auraient le droit de s'opposer à son exécution et d'en référer au Ministre » (art. 10 de la loi).

(42) *J. O.*, p. 6226, rect. 6330-6616.

Cette double qualité des délégués de l'Etat au Conseil d'administration de la Compagnie Air-France est soulignée par le rapport au Président de la République qui précède le décret du 13 juin. Ils cumulent en quelque sorte les fonctions d'administrateurs et celles de commissaires du gouvernement dont ils ont les pouvoirs. Ainsi se trouvent-ils dans une situation spéciale avec des pouvoirs exorbitants du droit commun qui sortent du cadre de l'économie mixte proprement dite.

Aussi bien le statut général de l'aviation marchande et son application dans la Compagnie Air-France porte-t-il la marque de la situation particulière de l'aviation commerciale.

L'aviation commerciale, qui a besoin de l'appui financier de l'Etat pour vivre — nous avons vu que la plus grosse partie de ses ressources lui est fournie par les subventions — s'est réorganisée d'après la formule de l'économie mixte afin de faire une place à l'Etat dans la gestion d'une industrie d'intérêt national financée par les ressources publiques.

On n'a fait de l'Etat un actionnaire que pour en faire un administrateur, et un administrateur doté de pouvoirs extraordinaires qui lui donnent la haute main sur les questions d'intérêt public.

Il aurait peut-être été utile de déterminer limitativement les cas dans lesquels les délégués de l'Etat pourraient user de leur droit de veto. Cette disposition, que l'on est sans doute appelé à voir réapparaître sous cette forme ou sous une autre dans le statut des Compagnies de navigation maritime s'il repose sur

l'économie mixte, est le corollaire de l'abandon de la gestion technique aux intérêts privés.

Malgré une association dans le cadre de la société anonyme dans laquelle tous les administrateurs ont les mêmes pouvoirs, il y a nécessairement un partage d'influences : il est sage de confier la gestion aux capitaux privés qui doivent en supporter les responsabilités et la sauvegarde des intérêts généraux aux administrateurs de l'Etat dotés pour cela de pouvoirs spéciaux.

C'est en ce qui concerne ce partage d'influences au sein de l'entreprise d'économie mixte que la Compagnie Générale Transatlantique diffère surtout de la Compagnie Air-France, et cela tient à ce que la formule de la Compagnie Générale Transatlantique est destinée à être provisoire, à disparaître lorsque la Compagnie aura recouvré son autonomie financière. Un statut général des compagnies subventionnées se serait davantage inspiré de la loi du 11 décembre, mais en donnant à l'Etat une participation au capital des sociétés plus effective que dans la Compagnie Air-France, certaines d'entre elles étant susceptibles de réaliser des bénéfices.

Dans quelques années, lorsque se posera, nous l'espérons, la question de ce statut général, ce seront surtout les résultats qui compteront.

Quels seront-ils ? Il est difficile de le dire, car ils dépendent beaucoup de l'état d'esprit que les Gouvernants apporteront à la collaboration. Mais libéralement appliquée, la formule de l'économie mixte serait susceptible d'une vaste application dans le do-

maine des transports publics mettant un point final à un interventionnisme toujours croissant qui risquerait de conduire à une exploitation directe par l'Etat, solution de beaucoup la plus dangereuse au point de vue financier et au point de vue international.

CONCLUSION

Depuis le début du siècle l'aspect juridique des conventions maritimes s'est profondément modifié.

On a abandonné le système de la concession proprement dite, comme on avait abandonné celui de la régie.

L'Etat est resté aussi incapable de mettre en valeur des entreprises industrielles et commerciales, mais les circonstances politiques et économiques l'ont amené à intervenir si directement dans les compagnies qu'elles évoluent vers le service public à la charge de l'Etat et dont il serait tenté de prendre la direction.

Contre ce danger que laisse prévoir l'extension continuelle des fonctions de l'Etat, nous ne voyons pas d'autre obstacle que l'économie mixte, et il est à souhaiter que l'on s'arrête à cette solution aménagée le plus libéralement possible tout en permettant à l'Etat de surveiller de très près l'exécution du service public et la gestion financière de l'entreprise, grâce à ses pouvoirs d'actionnaire et d'administrateur.

L'Etat n'est pas universel. Qu'il étende sa compétence à tout ce qui touche à l'intérêt national certes, mais qu'il conserve dans les services dont le caractère économique est prédominant la collaboration des par-

ticuliers. Ce sont eux qui, par les risques qu'ils courent, sont les meilleurs gardiens de l'intérêt public. Que l'on conserve donc, toutes les fois que cela est possible, l'idéologie du capitalisme : le profit, au lieu de créer des régies plus ou moins désintéressées.

Peut-être les difficultés actuelles de l'Etat mettront-elles un frein à cette évolution qui accroît sans cesse les dépenses publiques et se rendra-t-on compte que le rôle de l'Etat n'est pas de diriger l'économie, mais de contrôler, de soutenir, de coordonner les activités nationales (1).

Il y a un aspect du problème autre que celui de l'aménagement des relations entre l'Etat et les compagnies qui n'est certes pas un des moins importants, et nous en avons toujours tenu compte, mais qui malheureusement est loin de recevoir une solution pourtant nécessaire : c'est celui de la *concurrence internationale*, nous pouvons même dire *interétatique*, que pour des raisons d'ordre économique, militaire, de prestige, les puissances maritimes se livrent afin de conserver sur leurs lignes impériales une suprématie qu'elles considèrent comme indispensable. C'est sous l'impulsion de cette concurrence que les Etats ont pris une part toujours plus grande dans l'exploitation des compagnies, dans le financement, l'assurance des grands paquebots.

(1) V. *Journal de la Marine marchande*, 25 janvier 1934, la décision du Conseil d'Etat faisant droit à une requête de la Cie Fraissinet relative à l'exploitation d'un service maritime entre la France et la Roumanie, soulignant le manque d'unités de vues entre les titulaires d'un même portefeuille.

— Sur la coordination de la marine marchande et de l'aviation marchande. V. rapport Vincent, n° 1701, p. 840.

Rivalité ruineuse pour les finances publiques, dangereuse pour les compagnies qui ont de plus en plus besoin de l'Etat et à laquelle seules des ententes internationales pourraient mettre fin.

Sur la nécessité de tels accords, l'opinion est unanime.

« Mais puisque dans le domaine militaire on parle si volontiers d'un désarmement, ne pourrait-on pas aussi préparer la trêve de luttes ruineuses pour les pavillons, mettre un frein aux courses insensées qui coulent toutes les marines de commerce du monde et réaliser entre les grandes compagnies internationales un accord désiré depuis si longtemps ? », demandait M. Taittinger, député, lors des débats sur la réorganisation de la Transatlantique.

Et M. Germain Martin : « J'estime qu'il y a eu dans les programmes de construction des navires de super-luxe une erreur déplorable et qu'il importe de l'éviter à l'avenir par la conclusion d'accords internationaux », mais il ajoutait : « Il est facile de faire des vœux, plus difficile de les réaliser » (2).

Les ententes privées se sont en effet révélées inefficaces ou insuffisantes (3).

Le transport des passagers ne permet pas un emploi généralisé du système des ristournes différées utilisé avec assez de discipline dans certaines ententes.

La Conférence de l'Atlantique reconstituée après-guerre et qui groupe vingt-cinq lignes de navigation n'est pas arrivée à des résultats positifs, à celui sur-

(2) Débats. Séance du 4 juillet 1933 p. 3444.

(3) De Rousiers. *Op. cité*, ch. III, p. 83.

Fabre, *thèse citée*, p. 101.

tout qu'il faudrait obtenir : proportionner le tonnage des navires en service à l'importance des transports à effectuer.

Une fusion des grandes compagnies de navigation arriverait sans doute à mettre fin à cette course au passager, mais sa réalisation se heurterait au nationalisme des puissances maritimes comme cela est arrivé pour l'International Mercantile Marine Company (Trust de l'Océan) en 1902.

Cette rivalité des grandes compagnies de navigation maritime, qui est celle des grandes nations maritimes, ne pourrait en réalité prendre fin que par des accords conclus entre les Etats eux-mêmes, accords tendant à limiter le nombre des navires, le tonnage, la vitesse, analogues aux accords passés pour la limitation des armements navals.

On n'a pas encore cherché à obtenir un tel résultat. On a étudié la possibilité d'ententes internationales à la Commission consultative des communications et du transit de la S. D. N. Des propositions ont été faites, comme celle de la France à la Conférence de Londres de 1933 (constitution d'un cartel d'intérêts poussé jusqu'au compte-joint le plus complet), mais l'on n'a abouti à rien et il est à prévoir que la coopération internationale dans le domaine de la navigation maritime ne se réalisera pas d'ici longtemps.

La crise mondiale a entraîné un renforcement des mesures d'appui aux compagnies de navigation afin de leur permettre d'attendre la reprise des affaires en conservant toute leur puissance et jamais comme à l'heure actuelle les Etats ne sont intervenus aussi loin

dans le soutien de leurs grandes entreprises maritimes.

A cette course à la suprématie il n'y a guère qu'une limite : l'équilibre budgétaire de chaque pays. Il s'agit dès lors, puisque c'est le seul aspect du problème qui soit à la portée des Etats, d'utiliser le mieux possible les ressources publiques consacrées aux ligne impériales, d'aménager l'intervention de l'Etat dans les compagnies selon des principes juridiques qui tiennent compte du côté économique de ces services publics.

C'est à cette condition, par une réorganisation générale de la marine marchande subventionnée d'après un statut qui établisse une collaboration efficace des pouvoirs publics et des intérêts privés, que nos compagnies de navigation pourront conserver leur place dans la concurrence internationale.

Vu :

Le Doyen,

Edgard ALLIX.

Vu :

Le Président,

G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLEY.

APPENDICE

LES COMPAGNIES DE NAVIGATION ET LES POUVOIRS PUBLICS A L'ETRANGER (1)

Nous avons si souvent parlé au cours de cette étude des nécessités engendrées par la concurrence internationale, les débats politiques auxquels donnent lieu toutes les conventions font si puissamment état des efforts financiers des autres puissances maritimes que l'on n'aurait pas une idée complète de la question de l'intervention de l'Etat dans les compagnies si l'on ne se rendait compte par quelques chiffres, quelques exemples de la lutte que se livrent les nations maritimes et comment les Etats fournissent aux compagnies les moyens de soutenir cette lutte.

Rappelons pour donner une base de comparaison que les subventions accordées en France à la Marine marchande atteignaient sur un budget global de 53 milliards 467 millions en 1932, 282 millions (effectivement 342.500.000 avec les avances faites à la C. G. T.) et sont de 353 millions dans le budget de 1933 (en comptant la C. G. T. pour 150 millions).

Elles tiennent par conséquent une grosse place dans le budget de la Marine marchande (527 millions), mais

(1) La crise de la marine marchande, 1932.
Rapport Vincent. *Doc. Parl. Chambre*, n° 1701, 31 mars 1933, p. 838.
Rapport Charabot. *Doc. Parl. Sénat*, n° 282, 2 mai 1933.

représentent un chiffre modeste comparé aux chapitres des routes ou des chemins de fer.

Elles ne s'appliquent d'autre part qu'aux grandes compagnies de navigation chargées d'un service public et non pas à l'armement libre qui ne reçoit aucune aide directe de l'Etat et se défend sur les propres ressources de son activité commerciale soit à 675.000 tonneaux sur 2.450.000 de navires libres.

On ne saurait trop attirer l'attention sur les difficultés actuelles de notre Marine marchande alourdie par de grosses charges intérieures (sociales, fiscales, économiques) mal placée pour lutter contre une concurrence soutenue par les Etats ou bénéficiant des avantages d'une monnaie dépréciée (2).

« Ne pourrait-on pas une fois pour toutes résoudre la crise de la Marine marchande, donner sa place à notre flotte de commerce dans l'outillage national, s'assurer qu'elle est indispensable et que sa vie même ne sera plus mise en question par l'échéance prochaine d'une loi provisoire ou à chaque soubresaut de la vie économique du pays », demandait M. Cangardel, administrateur-directeur général de la Compagnie Générale Transatlantique, lors d'une récente conférence (3). Il est à souhaiter que les pouvoirs publics s'occupent de cette question qui fait l'objet d'une proposition déposée depuis la fin de l'an dernier.

Nous pouvons ranger les principales nations maritimes en deux catégories.

1° Celles dont la flotte a des possibilités de lutter dans des réserves financières et de vieilles traditions, l'Angleterre et les pays scandinaves, la Hollande;

(2) Rapport Charabot sur le budget de la Marine marchande. *Doc. Parl. Sénat*, n° 282, 2 mai 1933.

Rapport de M. J. Marchegay à l'assemblée du Comité central des Armateurs. *Journal de la Marine marchande*, 22 mars 1934.

(3) Les causes de décadence de notre marine marchande. *Journal de la Marine Marchande*, 15 fév. 1934.

2° Celles qui ont toujours été obligées de soutenir leur flotte: les Etats-Unis, l'Italie, l'Allemagne.

Cette distinction était vraie il y a quelques années encore. Elle l'est moins actuellement : la crise mondiale par le repliement des nations sur elles-mêmes, par la contraction des échanges a obligé des pays qui jusqu'alors n'intervenaient pas ou très peu en faveur des compagnies de navigation nationales à soutenir ces entreprises par des subventions ou des interventions bancaires indirectes.

Il reste cependant une différence très nette entre ces deux groupes de pays par l'importance et la diversité des moyens mis en jeu en faveur de la Marine marchande.

1° L'ANGLETERRE

La crise économique a lourdement éprouvé les compagnies de navigation anglaises. En 1933, la Royal Mail Steam Packet fut mise en liquidation cependant que la Cunard qui en 1929 distribuait 7 1/2 % de dividendes n'en distribuait plus dès 1900 et présentait au bilan de 1931 une perte considérable.

Le Gouvernement britannique augmenta le prix des transports postaux assurés par les compagnies, véritable subvention qui en 1932 s'élevait à £ 820.500. Il intervint d'autre part dans l'assurance et le financement de deux grands paquebots de 73000 t. mis en chantiers pour la Cunard afin de permettre la continuation des travaux mais en exigeant la fusion de la Cunard avec la White Star pour exploiter les lignes de l'Atlantique Nord (4).

L'Etat en Angleterre n'intervient donc dans les com-

(4) *Journal de la Marine marchande*, 25 janvier, 22 février, 1er mars 1934.

Avance à très long terme (1975) de 3 millions de livres pour le Cunarder ; 1.500.000 pour les fonds de roulement ; 5 millions en vue du second paquebot.

pagnies qu'indirectement, en leur accordant des subventions d'apparence postale, par pression, mais sans s'immiscer dans la gestion des compagnies.

Il y a cependant un cas dans lequel l'Etat est intervenu directement mais qui remonte à 1903, intervention exceptionnelle à but politique en faveur de la Cunard menacée par le Trust de l'Océan (5).

Le Gouvernement britannique stipula à la Compagnie qu'elle construirait deux grands paquebots, qu'elle resterait une entreprise anglaise, et qu'elle tiendrait sa flotte à la disposition de l'Etat. En contrepartie il était fait à la Compagnie un prêt de 2.600.000 livres à un taux très bas et il devait lui être versé 150.000 livres par an à partir de la mise en service des deux navires en plus des 68.000 livres qu'elle recevait déjà pour le service postal. Afin d'exercer son contrôle, afin surtout de maintenir à la Compagnie son caractère britannique, l'Etat reçut une action de 20 livres sur 7 millions de livres de capital, inscrite au nom de certains hauts fonctionnaires *trustee* pour la Couronne, actionnaires d'après le droit strict (at law) en leur nom mais en réalité pour le compte de l'Etat qui en équité est propriétaire des actions.

Ce sont eux qui exercent les droits spéciaux de vote à voix multiples attachés à cette action et qui ont pour but d'assurer le caractère britannique de la Compagnie.

Il y a là un cas d'économie mixte très particulier et d'ailleurs tout à fait exceptionnel motivé par des considérations de nature politique que l'on ne saurait rapprocher d'aucune façon de l'intervention de l'Etat français dans la Compagnie Générale Transatlantique.

LES PAYS-BAS (6)

Le Gouvernement hollandais n'accordait aucune aide

(5) H.-C. Gutteridge, *Le gouvernement britannique actionnaire. Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1924, p. 446.

De Rousiers, *Op. cité*, p. 137.

Circulaire Armateurs, n° 57.

(6) *Journal de la Marine marchande*, 11 janvier 1934.

à la Marine marchande avant la crise mondiale sauf au profit de la Lloyd Royal Holland chargée du service de paquebots avec l'Amérique du Sud.

Mais la crise atteignant sa flotte commerciale d'autant plus durement que le florin conservait sa parité-or, les Pays-Bas se sont acheminés vers des solutions protectionnistes avec cependant la préoccupation de faire intervenir le Gouvernement le moins souvent possible. Parmi les mesures prises par l'Etat hollandais remarquons l'assainissement de la Holland-Amerika Line réalisée sur l'insigation de l'Etat mais sans son intervention directe et la constitution d'une caisse d'avances aux entreprises de navigation constituée par les fonds du Trésor.

2° LES ETATS-UNIS (7)

Les Etats-Unis tiennent la première place dans l'effort financier des nations maritimes en faveur de leur marine marchande.

Le tonnage américain de 2.970.000 tonneaux en 1914 est actuellement de 11 millions de tonneaux grâce aux sommes formidables accordées par le Trésor au Shipping Board pour la constitution d'une flotte d'Etat qui dépasseraient trois milliards de dollars.

Le Jones Act et le Jones White Act (1928) destinés à liquider la flotte d'Etat ont accordé aux compagnies de navigation divers avantages, avances de fonds, cession de navires à un prix inférieur mais surtout des subventions postales variables avec la vitesse des navires, de 1/2 d. à 12 dollars que l'on évalue pour dix années (1921-1931) à 282.426.400 dollars soit plus de 7 milliards de francs alors que de 1914 à 1931 les compagnies françaises n'ont reçu que 1 milliard 130 millions environ.

(7) Candace. La marine marchande française.

LE JAPON (8)

Au Japon également l'Etat a fait un gros effort pour sa marine marchande d'ailleurs bien alimentée par une exploration sans cesse en progrès.

En 1930-31 les subventions accordées aux lignes importantes s'élevaient à 10.204.000 yen (le yen valait alors 12 fr. 50). Le Gouvernement est d'autre part intervenu pour sauver de la faillite la plus importante compagnie japonaise, la Kokusai Kisen Kaisha par des avances de fonds.

L'ITALIE

C'est en Italie que nous trouvons le système de protection le plus large et le plus complexe.

Il comprend des subventions postales qui se sont élevées pour l'exercice 1932-33 à 253.020.000 liras, soit environ 331.450.000 francs, des avances aux compagnies maritimes notamment par la voie d'une institution de crédit maritime (décret du 5 juillet 1928), des primes de construction, et de compensation d'armement (1929), des primes à la démolition (décret du 13 novembre 1931) des privilèges fiscaux (décret du 15 juin 1928). L'Etat est intervenu directement d'autre part dans l'assurance du Rex et du Conte-di-Savoia.

ALLEMAGNE

Les compagnies de navigation allemande ont toujours bénéficié de l'appui des pouvoirs publics. Si avant-guerre le Gouvernement n'accordait en apparence aucune subvention il prenait certaines mesures qui les favorisaient telles que les stations de contrôle pour émigrants (9).

Après la guerre la marine marchande allemande presque entièrement disparue s'est rapidement reconstituée

(8) La crise de la marine marchande.

(9) De Rousiers. *Op. cité*, p. 173.

grâce à l'intervention financière de l'Etat. Un fonds de reconstruction de 12 milliards de marks (500 millions de marks or) fut mis à la disposition des compagnies de navigation en 1921 puis un crédit de reconstruction en 1925 de 50 millions de marks. Elles bénéficièrent en 1928 des indemnités accordées par les Etats-Unis pour saisie des navires allemands pendant la guerre se montant à 74 millions de dollars soit 1 milliard 900 millions dont 950 millions ont déjà été versés.

L'Etat intervint plus directement encore lorsque les grandes compagnies, notamment la Hapag (Hamburg-Amerika) et la Norddeutscher Lloyd qui groupent 60 % du tonnage allemand firent appel à l'Etat, mises en difficultés non seulement par la crise mais par la défaillance des banques allemandes dont elles étaient débitrices (10).

Il fut procédé à un assainissement des compagnies de navigation comme on venait de le faire pour les grandes banques, opération dans laquelle l'Etat prit une part active, exigea certaines réformes d'ordre général, imposa aux compagnies un contrôle supérieur mais sans faire directement des avances de fonds et sans prendre de participation financière dans les entreprises ainsi que l'avait fait l'Etat français pour la Transatlantique.

Il accorde sa garantie à un emprunt de 77 millions de marks en 1932 au profit des compagnies de navigation (dont 73 millions pour la Hapag et la Norddeutscher Lloyd) sous condition que les deux grandes compagnies transféreront au Reich leur créance sur les Etats-Unis au titre d'indemnités (164 millions en capital, 34 millions en intérêt), réduiront leur capital dans la proportion de 3 à 4, resserreront leurs liens par la création d'un super Conseil d'administration commun. Le nombre des administrateurs pour chacune de ces entreprises étant fixé

(10) La réorganisation des compagnies de navigation allemande et l'aide de l'Etat. *Europe Nouvelle*, 26 mars 1932.

à 30, huit d'entre eux doivent être acceptés par le Gouvernement.

Les deux sociétés enfin devront mettre en œuvre un plan d'exploitation destiné à procurer 45 millions de marks d'économies annuelles.

L'originalité de ce plan d'assainissement tient à ce que cet arrangement est subordonné à une prorogation des crédits accordés par les banques (140 millions de RM.) dont le taux est réduit au taux de l'escompte de la Reichsbank, les crédits étrangers étant déjà consolidés par l'effet du Stillhalte.

Cette intervention de l'Etat ne coûte rien au Trésor mais sera-t-elle suffisante ? Encore faudrait-il consolider la situation des compagnies entièrement basée sur des prêts à court terme par une émission d'obligations que le marché n'accepterait peut-être pas.

Ajoutons enfin une subvention de 23 millions de RM. à titre de prime à la démolition et en 1933 une subvention de 20 millions pour lutter contre le chômage.

L'Etat n'a donc pas en Allemagne de participation juridique à la gestion des compagnies de navigation mais comme en Italie il a la haute main sur les grandes entreprises nationales et exerce une influence non douteuse sur leur activité générale selon les vues politiques du Gouvernement (en Allemagne d'ailleurs à côté de son influence politique le Reich contrôlant la banque Schröder de Brême et la Danat doit avoir un pouvoir d'intervention directe quoique déguisé dans les compagnies qui relèvent de ces banques).

Comparées à l'intervention de l'Etat en France, les interventions des pouvoirs publics à l'étranger, même en Allemagne et en Italie malgré le rôle que joue l'Etat autoritaire dans l'économie, semblent donc laisser aux compagnies privées leur rôle de gestion malgré les sacrifices considérables qui, dans tous les pays, ont été faits pour elles.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- ALLIX. — Traité de science des finances et de législation financière, 6^e édition, 1930.
- BLONDEAU. — La concession de service public. *Thèse Grenoble*, 1929.
- BROCARD. — Principes d'économie nationale et internationale, 3 vol., 1929-1931.
- CHARDOT. — La collaboration financière des administrations publiques et des entreprises privées. *Thèse Nancy*, 1928.
- CHÉRON (A.). — De l'actionnariat des collectivités publiques, 1928.
- COLSON (G.). — Cours d'Economie politique, 6 vol., spécialement, t. VI, 1929.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel, 5 vol., 2^e édition, 1921-1925.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif, 12^e édition, 1933.
- JÈZE (G.). — Principes généraux du droit administratif, 3 vol., 3^e édition, spécialement t. II, la notion de service public, 1930, et t. III, le fonctionnement des services publics, 1926.
- JOLLY (P.). — Des conditions dans lesquelles l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaire, de fondateur et d'administrateur dans les sociétés anonymes, 1928.

- LAPIE. — Les entreprises d'économie mixte. *Thèse Paris*, 1925.
- PADER. — La théorie de l'Etat actionnaire. *Thèse Paris*, 1926.
- PIC (P.). — Des Sociétés commerciales, 3 vol., 2^e éd., 1925.
- PLATON. — L'Etat actionnaire et administrateur des sociétés. *Thèse Paris*, 1925.
- STEFANI. — Situation juridique de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés. *Thèse Paris*, 1926.
- TRUCHY (H.). — Cours d'Economie politique, 2 vol., 3^e éd., 1929.

OUVRAGES SPECIAUX

- BOYER. — Les conventions conclues entre l'Etat et les compagnies de navigation maritime. *Thèse Paris*, 1918.
- CANDACE. — La marine marchande française et son importance dans la vie nationale, 1930.
- COLIN (A.). — La navigation commerciale au xix^e siècle, 1901.
- DALISSIER. — Les transports aériens. *Thèse Paris*, 1931.
- DANIELOU. — La marine marchande, 1927.
- DE ROUSIERS. — Les grandes industries modernes, t. IV, les transports maritimes, 1926.
- FABRE (R.). — Les grandes lignes de paquebots nord-atlantiques. *Thèse Paris*, 1928.
- FRAISSINGEA. — Le problème de la marine marchande, 1909.
- GROUT. — Les services maritimes en France. *Thèse Paris*, 1908.
- La crise de la marine marchande, 1932 (Imp. Chaix).
- LAMPUËN. — Les rapports entre l'Etat français et les compagnies de transports publics aériens. *Thèse Paris*, 1927.
- MICHON (G.). — Les conventions maritimes postales devant le Parlement français, 1929.
- MOCH (J.). — Capitalisme et transports, 1932.

- RIPERT (G.). — Droit maritime, 3 vol., spécialement t. I, 3^e édition, 1929.
- ROUX (L.). — La marine marchande française. *Thèse Paris*, 1923.
- VERNEAUX (R.). — L'industrie des transports maritimes au XIX^e siècle et au commencement du XX^e, 2 vol., 1903.

PUBLICATIONS

- BAZIN (R.). — La flotte d'Etat. *Revue politique et parlementaire*, janvier 1921.
- BOUCHÉ (H.). — La compagnie unique terrain de collaboration de l'Etat et des capitaux privés. *Europe Nouvelle*, 5 août 1933.
- CANGARDEL. — Les causes de décadence de notre marine marchande. *Journal de la Marine marchande*, 15 fév. 1934.
- CARMILLE. — Les théories de l'économie dirigée. *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1932; *Economiste français*, 30 juillet 1932.
- DOLBEAU. — L'Etat actionnaire et administrateur. *Gazette des Sociétés*, 1923, p. 166.
- FABRE (L.-C.). — La Marine marchande et les colonies. *Revue politique et parlementaire*, 10 oct. 1931.
- GARCIN. — L'évolution de l'économie mixte en France. *Revue des Sociétés*, 1924, p. 106.
- GUTTERIDGE (H.-C.). — Le Gouvernement britannique actionnaire. *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1924, p. 446.
- JAMES (H.). — L'Etat au secours des entreprises privées défaillantes. *Revue d'Economie politique*, 1932, p. 1496.
- KAEPPÉLIN (R.). — Le système dit « d'économie mixte » dans les entreprises publiques en Allemagne. *Revue d'Economie politique*, 1920, p. 542.
- LA BRUYÈRE. — Revue des questions maritimes. *Revue politique et parlementaire*, février-mars-juin 1921.
- L'affaire de la Transatlantique. *Revue politique et parlementaire*, mars 1931.

MIREAUX (E.). — Les nouvelles formules d'organisation économique. *Revue politique et parlementaire*, mars 1923.

MIRY (R.). — Les exploitations d'économie mixte. *Revue économique internationale*, août 1930.

NATHAN (R.). — La réorganisation des compagnies de navigation allemandes et l'aide de l'Etat. *Europe Nouvelle*, 26 mars 1932.

— La réorganisation financière de la Compagnie Générale Transatlantique. *Europe Nouvelle*, 1^{er} avril 1933, 30 septembre 1933.

— La Compagnie Générale Transatlantique devant le Parlement. *Europe Nouvelle*, 24 juin 1933.

OPPIKOFEK. — Etudes sur la situation économique, administrative et juridique de la navigation aérienne (Conférence, Genève, 1930. Publication de la S. D. N., 1930, VIII, 6).

PIC (P.). — Les déboires de l'économie dirigée. *Revue politique et parlementaire*, octobre 1932.

RIPERT (G.). — L'Etat armateur. *Annales de Droit commercial*, 1912, p. 395.

RIVAIN (B.). — La crise de la marine marchande. *Europe Nouvelle*, 21 novembre 1931.

ROLLAND (L.). — Rapport à la Société d'Etudes législatives sur l'Etat actionnaire. *Bulletin de la Soc. d'Etudes législatives*, 1924.

TRUCHY (H.). — Conférence à la Société d'Economie politique sur l'Etat actionnaire et administrateur. *Economiste français*, 24 mars 1923.

Circulaires du Comité Central des Armateurs de France (73, bd Haussmann).

Documents parlementaires (projets de lois, rapports, etc.).

Débats parlementaires.

Journal de la Marine marchande.

Journal Officiel.

Rapports au Conseil d'administration et statuts de la Compagnie Générale Transatlantique.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
§ 1. — L'évolution des transports mariti- mes au xix ^e siècle	1
§ 2. — Les grandes compagnies de navi- gation maritime	3
§ 3. — Les modes d'intervention de l'Etat	5
PREMIÈRE PARTIE. — L'intervention de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime au xix ^e et au début du xx ^e siècle.	
CHAPITRE PREMIER. — L'abandon de la régie directe.	13
<i>Section I.</i> — Les premiers services maritimes postaux	14
<i>Section II.</i> — La flotte d'Etat	16
CHAPITRE II. — Vers une intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation mari- time.	
<i>Section I.</i> — Le régime de la concession	19
§ 1. — Nature de la convention	20
§ 2. — L'évolution de la notion de con- cession	24
<i>Section II.</i> — Les clauses financières des con- ventions maritimes postales d'avant-guerre.	26
§ 1. — Le régime de la subvention for- faitaire.	
§ 2. — Critique du régime de la subvention forfaitaire. Système de l'association financiè- re de l'Etat et des compagnies maritimes	27

DEUXIÈME PARTIE. — Le système des Messageries Maritimes d'après la convention du 29 décembre 1920	37
CHAPITRE PREMIER. — Vue d'ensemble de la convention	39
CHAPITRE II. — L'intervention directe de l'Etat dans la Société des Services contractuels	43
<i>Section I.</i> — Etude de la convention	43
§ 1. — Le mécanisme financier de la convention	44
§ 2. — L'Etat administrateur	46
<i>Section II.</i> — Nature juridique de la convention	50
§ 1. — De la régie intéressée	50
§ 2. — De l'économie mixte	53
§ 3. — Nature de l'intervention directe de l'Etat dans la gestion de la Société..	55
CHAPITRE III. — Appréciation.	
<i>Section I.</i> — Critique de la convention	59
§ 1. — Ses dangers	59
§ 2. — Résultats	61
<i>Section II.</i> — Conclusions	64
TROISIÈME PARTIE. — L'économie mixte dans les transports maritimes	69
CHAPITRE PREMIER. — L'intervention de l'Etat dans la Compagnie Générale Transatlantique	71
<i>Section I.</i> — La Compagnie Générale Transatlantique	71
§ 1. — Rôle et importance de la C. G. T.	71
§ 2. — Rapports de la Compagnie Générale Transatlantique avec l'Etat avant la crise	73
<i>Section II.</i> — La crise de la Compagnie Générale Transatlantique et l'appel à l'Etat	76

§ 1. — Les difficultés de la Transatlantique	78
§ 2. — « L'affaire de la Transatlantique devant le Parlement »	81
CHAPITRE II. — La réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique et la nouvelle convention d'après les lois du 20 juillet 1933	89
<i>Section I.</i> — Idées directrices	89
<i>Section II.</i> — L'assainissement financier de la Compagnie Générale Transatlantique selon la loi de réorganisation du 20 juillet 1933.	92
§ 1. — Les principes de l'assainissement.	92
§ 2. — La réalisation du plan d'assainissement	95
§ 3. — Appréciation	100
<i>Section III.</i> — La nouvelle convention entre l'Etat et la Compagnie Générale Transatlantique	105
§ 1. — Caractéristiques de la convention.	106
§ 2. — Etude de la convention	109
L'assurance et le financement du « Normandie ».	116
CHAPITRE III. — Le statut actuel de la Compagnie Générale Transatlantique : la Compagnie Générale Transatlantique entreprise d'économie mixte	119
<i>Section I.</i> — Considérations générales sur l'économie mixte	121
§ 1. — La notion d'économie mixte	121
§ 2. — Le problème juridique de l'économie mixte	123
<i>Section II.</i> — L'Etat actionnaire et administrateur dans la Compagnie Générale Transatlantique	130
§ 1. — L'Etat actionnaire	131
§ 2. — L'Etat administrateur	133
<i>Section III.</i> — L'économie mixte, formule des services de transports publics	144

§ 1. — La formule de l'économie mixte, base d'un statut général des grandes compagnies de navigation maritime ..	146
§ 2. — L'économie mixte en nature de navigation aérienne	155
Conclusion	165
<i>Appendice.</i> — Les compagnies de navigation et les pouvoirs publics à l'étranger	171



BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU

00 00 IMPRIMEURS - ÉDITEURS 00 00

00 42, QUAI GAILLETON, 42 00

00 00 00 00 LYON 00 00 00 00



